

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DROIT PUBLIC

et

Réparation des Dommages de guerre dans le Haut-Rhin

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Vendredi 21 Juillet 1922, à 3 h. 1/2

PAR

PIERRE DE SOLERE

Président : M. LARNAUDE.

*Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur.
 GIDEL, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^{ie}

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1922

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DROIT PUBLIC

et

Réparation des Dommages de guerre dans le Haut-Rhin

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Vendredi 21 Juillet 1922, à 3 h. 1/2

PAR

PIERRE DE SOLERE



Président : M. LARNAUDE.

*Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur.
GIDEL, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & C^{ie}

19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1922



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DROIT PUBLIC

et

Réparation des Dommages de guerre dans le Haut-Rhin

Comment se fait-il que la réparation, sur une partie du territoire français, des dommages causés par faits de guerre soulève des questions de droit public ? Toutes les provinces éprouvées par la guerre ne sont-elles pas soumises, en cette matière, au même régime juridique ? Bien plus, pourquoi le droit à la réparation mériterait-il une mention spéciale quand on l'étudie dans son application à une partie de cette province ?

Il semblerait de prime abord que cette étude soit ou inutile ou arbitraire. On pourrait craindre également que descendre ainsi du général au particulier, ce soit méconnaître les principes mêmes qu'ont présidé à la formation du droit nouveau.

Et pourtant, pour justifier pareille tentative il suffit

d'exposer que trois départements sinistrés n'ont fait retour à la France qu'après une trop longue séparation; qu'ils n'ont été désannexés qu'après avoir souffert non seulement dans leur cœur, mais aussi dans leur chair et que pour eux, tout n'est pas dit lorsqu'on a défini le droit à réparation, le droit nouveau. Là encore, il y a un travail de réadaptation à poursuivre, car quarante-sept ans de séparation posaient au lendemain de l'armistice bien des problèmes à résoudre. C'est pour cette raison donc que l'œuvre de réparation elle-même se présentait comme plus complexe, plus délicate au delà des Vosges qu'en deçà.

Mais ce n'est pas tout : il faut pousser plus avant l'analyse. Le territoire formant aujourd'hui le département du Haut-Rhin est dans une situation spéciale que suffiraient à expliquer sa position stratégique pendant les hostilités et l'importance des dégâts qui y furent subis.

C'est dans le Haut-Rhin, en effet, que s'était fixée l'une des extrémités de la ligne de résistance qui partant de la mer du Nord aboutissait aux Vosges. La lutte était âpre du côté allemand; elle ne l'était pas moins du côté français où l'on considérait la garde de quelques parcelles du territoire alsacien comme le gage des reprises intégrales futures.

Toute occupation militaire nécessite une organisation administrative. En deçà de la ligne que défendaient nos troupes et qu'on pourrait tracer ainsi du nord au sud : est de Sainte-Marie-au-Mines, le Bonhomme, Soultzeren, Metzeral, le Ballon de Gueb-

willer, le Vieil-Armand, Aspach-le-Haut, Spechbach-le-Haut, Carspach, Largitzen et Seppois, avaient été créées des administrations militaires. Les territoires relevant de ces administrations, étaient sillonnés de tranchées et tandis que vers le nord-est, du côté de Strasbourg, dans les plaines de la Basse-Alsace, on ne connaissait que la sécurité du très lointain arrière front allemand, ici, au contraire, se creusaient les sillons sanglants. Dans cette région proche du front, on ne rencontrait, au lendemain de l'armistice, que maisons détruites, fermes incendiées, ouvrages d'art démolis, terres bouleversées. Cernay, Metzeral, Ammertzwiller, Stosswihr, Soultzeren avaient été les témoins puis les victimes de la grande lutte.

Quoiqu'il en soit, ces dévastations étaient localisées dans la région qui forme aujourd'hui le Haut-Rhin. Comparativement à ce département, les dégâts subis dans le Bas-Rhin et dans la Moselle sont peu de chose. Ils ne dépassent guère les détériorations dues au cantonnement des troupes allemandes, à leur logement ou à leurs réquisitions. L'expression « dommages de guerre » est donc heureusement exagérée lorsqu'on l'applique à l'ensemble de l'Alsace et de la Lorraine. Le département du Haut-Rhin a seul payé un tribut comparable à celui des régions du Nord et de l'Est de la France.

Nous examinerons en deux chapitres les problèmes de droit public que soulève la réparation de ces dommages.

Chapitre Ier. — Critique de la législation allemande et de la législation française des dommages de guerre depuis leurs origines jusqu'à l'introduction en Alsace-Lorraine de la loi du 17 avril 1919.

Chapitre II. — Principes de droit public et leurs rapports avec l'œuvre de réparation dans le Haut-Rhin, depuis l'introduction en Alsace-Lorraine de la loi du 17 avril 1919.

CHAPITRE PREMIER

Critique de la législation allemande et de la législation française des dommages de guerre, depuis leurs origines jusqu'à l'introduction en Alsace-Lorraine de la loi du 17 avril 1919.

SECTION PREMIERE

Législation allemande en pays d'Alsace non occupé par les troupes françaises.

A l'est de la ligne indiquée plus haut, c'est-à-dire à l'est des tranchées allemandes, au delà de Ste-Marie-aux-Mines, Soultzeren, le Vieil-Armand, Spechbach-le-Haut, Largitzen, se trouvaient le front et l'arrière-front ennemis que gouvernait la seule loi allemande.

Les Allemands, gens pratiques, n'avaient pas été sans se préoccuper de la question des dommages de guerre.

Dès le 19 mars 1915, intervenait une ordonnance du Statthalter. Elle concernait l'établissement d'une commission du secours de guerre et de comités de secours de guerre pour l'Alsace-Lorraine.

Puis, en exécution de cette ordonnance, paraissait le

1er mai 1915 une instruction concernant la constatation provisoire des dommages de guerre et l'allocation d'une indemnité provisoire par le gouvernement (1). Ce texte, de 29 articles, est peu intéressant. Il ne règle pas, en effet, de questions de principe et la plupart de ses dispositions essentielles ont été reproduites plus tard dans la loi locale.

Enfin, le 3 juillet 1916, était promulguée au grand quartier général, une loi d'Empire de 22 articles qui, aux termes de sa dernière disposition, devait entrer en vigueur le 1er octobre de la même année (2). Elle avait été bientôt suivie de dispositions réglementaires : avis du Conseil fédéral du 19 septembre 1916; avis concernant les prescriptions exécutives, 28 septembre 1916; prescriptions exécutives du 17 novembre 1916; instructions du ministère d'Alsace-Lorraine du 22 février 1917 sur l'application de la loi d'Empire du 3 juillet 1916 et sur les dispositions exécutives du Conseil fédéral du 28 septembre 1916; ordonnance des 23 février-8 novembre 1917 relative au montant des indemnités et frais de voyage des membres des autorités de constatation; ordonnance complémentaire du 4 avril 1917, relative à l'article 17 de l'ordonnance d'exécution du 1er avril 1876 de la loi sur les prestations de guerre du 13 juin 1873; instructions du chancelier sur la constatation des dégâts subis par les étrangers, du 19

(1) Voir annexe I.

(2) Voir annexe II.

janvier 1917; principes pour l'estimation des dommages de guerre.

Ces nombreux documents prouvent suffisamment le souci de réglementation détaillée dont étaient possédées, en pleine guerre, les autorités allemandes.

Mais il ne faut s'y tromper : on aurait peine à trouver dans cet amas de textes assez peu intéressants d'ailleurs quelque chose d'analogue à notre droit nouveau. La loi allemande du 3 juillet 1916 est postérieure à une loi française du 26 décembre 1914 (1), qui, donnant satisfaction à des vœux exprimés dès avant la guerre admettait, en son article 12 « le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre », et pourtant elle semble ignorer ce droit. Elle porte la marque de tendances différentes, et on peut dire qu'elle a organisé la réparation des dommages de guerre, simple fait, en méconnaissant le droit lui-même à la réparation, le statut nouveau des sinistrés valable pour le présent et pour l'avenir. On trouve dans le commentaire de l'article 2 de la loi d'Empire des observations assez curieuses qui étayaient cette remarque : « D'après la loi de 1871, y est-il dit, on ne pourrait considérer comme dégâts de guerre que les dommages causés par le bombardement ou l'incendie dans un but de guerre par l'un ou l'autre des belligérants. Une limitation à ces deux causes n'aurait pas tenu compte de cette guerre... » Mais, l'individu a-t-il un

(1) *Journal Officiel*, 28 décembre 1914, page 9332.

droit à la réparation? Quand ce droit naît-il? Quels principes juridiques le légitiment? Il ne semble pas que les juristes allemands aient soupçonné ces questions, ni que le législateur, le Souverain s'en soit davantage préoccupé.

Or tout s'enchaîne, tout se tient. La loi allemande ne songe pas — et du reste, avec les idées qui avaient cours Outre-Rhin sur la conduite de la guerre et sur ses conséquences, ils ne pouvait guère en être autrement — elle ne songe pas à établir, comme la loi française, l'égalité de tous devant les charges de la guerre. Son article 15 est, en effet, ainsi conçu : « La constatation du dommage ne crée par elle-même aucun droit à indemnisation. » Et plus loin, en note se rapportant à l'article : « La loi d'Empire ne crée au profit du sinistré aucun droit aliénable ou saisissable qui puisse être opposé à l'Empire. Il s'agit plutôt d'une obligation assumée par l'Empire vis-à-vis de l'Etat confédéré de rembourser à ce dernier l'indemnité provisoire qu'il aurait payée. » Enfin à l'article 16 : « Les avances et les acomptes que l'Etat confédéré et l'Alsace-Lorraine ont payés ou paieront sur les dégâts reconnus par la loi lui seront remboursés dans la mesure des constatations faites d'après la présente loi. Une loi spéciale stipulera la date du remboursement. En cas de nécessité, l'Empire accordera des avances aux Etats confédérés et à l'Alsace-Lorraine pour leur permettre de faire les paiements urgents. » Et toujours comme note explicative

de la pensée du législateur : « La personne lésée n'a aucun droit juridique au paiement d'un acompte. »

La loi locale méconnaissant l'égalité de tous devant les charges de la guerre devait normalement ignorer sa contre-partie : la solidarité.

Bref, ces deux principes admis bien avant la discussion et le vote de la loi du 17 avril 1919, puis solennellement proclamés à l'article premier de cette loi n'ont été invoqués par aucun texte allemand. Peut-être est-ce là encore une preuve de la simple apparence d'unité de l'Empire allemand ?

Cette absence de principes directeurs, cette ignorance d'un droit individuel à la réparation opposable à la collectivité tout entière va influencer d'ailleurs sur la notion même du dommage de guerre. Il faut reconnaître que là aussi la loi d'Empire est insuffisante. « Il y a lieu, dit l'article 2, de considérer comme dégâts de guerre les dommages imputables directement à l'une des causes suivantes... » Suit alors une classification qui est trop générale et livre à la seule interprétation des autorités la reconnaissance du dommage. Le commentaire de l'article 2 dit, en effet : « Il est impossible de définir d'une façon précise dans la loi le terme « dégâts de guerre ». Il faut laisser une certaine latitude aux commissions de constatation et la Commission d'Empire devra surtout veiller à l'application uniforme de la loi. » Mais quelle sera cette application uniforme ? C'est l'arbi-

traire du Prince qui décidera. Garantie bien douteuse pour les intéressés.

Enfin, ni la loi de 1916, ni ses annexes ne font mention du paiement intégral et de ses modalités. Il faut donc admettre que la loi ne permettait aux organismes constitués par elle que la constatation de la réalité des dommages, ainsi que l'évaluation de leur montant, puis le paiement d'avances et d'acomptes provisoires.

Nous avons vu, en comparant les tendances de la loi d'Empire avec les principes très nets et universellement admis de la loi française ce que n'est pas le texte allemand. Il faut avouer qu'il est beaucoup plus difficile de démêler exactement ce qu'il est.

Quoi qu'il en soit, en l'absence d'idées générales, on trouve un luxe de procédure, une minutieuse organisation des services de constatation et d'évaluation. Elle n'est pas très classique l'œuvre des architectes d'outre-Rhin. Ils croyaient sans doute édifier un palais ; ils n'ont élevé qu'un pavillon d'exposition.

Etudions-en le détail. Il est prévu des commissions ordinaires, supérieures et une Commission d'Empire composée de 7 membres y compris le président, et d'un nombre égal de suppléants. L'un des membres doit remplir les fonctions de juge. Il est adjoint aux commissions supérieures et à la Commission d'Empire, un juge d'administration ou un second juge de profession. Tous les genres d'activité doivent être représentés

au sein de ces commissions : l'agriculture, le commerce, l'industrie, le métier.

Il faut noter également que les membres des commissions ordinaires et supérieures doivent être nommés par les autorités centrales des différents Etats et les membres de la Commission d'Empire par le Chancelier.

Pour prendre une décision valable, cinq membres au moins doivent être présents, y compris le Président ou son suppléant. Les décisions sont prises à la majorité des voix et en cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

En face de ces membres siégeant dans chaque instance, il y a un Représentant des Intérêts de l'Empire. Il dépend non plus de l'autorité centrale de l'Etat particulier, mais du Chancelier et doit se conformer à ses instructions.

Le Président des autorités de constatation peut prendre une décision, contre laquelle, demandeur et représentant de l'Empire peuvent dans un délai de 15 jours à dater du jour où elle leur a été notifiée, faire opposition. La décision provisoire a, d'ailleurs, pour raison d'être de décharger les autorités de constatation dans les cas simples. C'est une faculté accordée au Président dans un but de rapidité.

Quand la commission a rendu une décision, le demandeur et le représentant de l'Empire peuvent faire appel dans les mêmes conditions que pour l'opposition à une décision du Président agissant seul.

Ils ont le même droit quand ils estiment devoir faire appel auprès de la Commission d'Empire d'une décision de la commission supérieure. Mais, malgré la similitude des termes employés par la loi locale du 3 juillet 1916 et ses annexes, ce n'est plus un deuxième degré d'appel, mais un véritable recours en cassation fondé sur une interprétation erronée de la loi, l'ignorance des prescriptions légales d'Empire, des défauts de procédure graves. Cela ressemble à notre recours pour « incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi. » A l'article 10 de la loi, en effet, une note indique que ses dispositions règlent « la marche des affaires entre les différentes instances. La constatation du fait lui-même incombe aux commissions ordinaires et supérieures, tandis qu'il appartient à la Commission d'Empire de l'examiner et de la contrôler au point de vue juridique. »

Rien n'est laissé au hasard dans une organisation aussi minutieusement établie : gratuité de la procédure, plaintes non motivées, obligations incombant aux personnes qui participent aux travaux de constatation et d'évaluation, pénalités sanctionnant ces obligations, refus de constatation si le demandeur a été condamné pour délits ou contraventions.

Le Conseil fédéral doit édicter des dispositions plus détaillées sur la procédure à suivre. Il peut faire des règlements d'exécution de la loi, notamment établir des principes de taxation. S'il y avait carence du Conseil fédéral, si ce dernier ne faisait pas les règlements né-

cessaires, il appartiendrait aux autorités centrales des différents Etats de se substituer à lui.

Aux termes de l'article 17, les « autorités centrales des Etats confédérés sont même autorisées à étendre la compétence des commissions ordinaires et supérieures au delà des prescriptions de la loi, surtout en ce qui concerne la constatation des dégâts. »

Législation bien imprécise que celle qui prévoit de telles éventualités ! Les autorités centrales des Etats particuliers pourront la compléter ou l'étendre. C'est dépasser singulièrement le simple pouvoir réglementaire, dévolu généralement en pareille matière, à l'exécutif.

La loi du 3 juillet 1916 prévoit encore que si une procédure d'indemnisation préliminaire a été ordonnée par une loi d'Empire ou par la loi d'un Etat confédéré et qu'un arrangement à l'amiable a été conclu avec la personne lésée fixant les dégâts à 1,500 mark au maximum, il ne doit pas être touché à cet arrangement. Cette procédure s'explique par le fait qu'en Prusse Orientale les personnes lésées avaient pris de plein gré des arrangements de ce genre. C'était facile puisqu'il s'agissait de dégâts de faible importance et il a paru utile de sanctionner cet état de choses. En Alsace-Lorraine, ce fut un décret ministériel du 18 juillet 1916 qui régla la constatation définitive dans une procédure d'indemnisation préalable. Ces dispositions permettaient de fixer d'une façon définitive les dégâts de guerre jusqu'à concurrence de 1,500

marks par un arrangement à l'amiable entre le président d'une commission et les personnes lésées.

L'article 19 dispose que les déclarations de dégâts de guerre tels qu'ils sont définis par la présente loi et qui sont faites dans une procédure régulière d'indemnisation préalable ordonnée par l'Empire ou par un Etat particulier sont considérées comme demandes de constatation au sens de la loi du 3 juillet 1916.

Enfin, on rencontre deux dispositions spéciales dans les articles 20 et 21. D'après le premier article, la constatation des dégâts causés à la navigation dans les limites de l'Empire ne tombe pas sous l'application de la loi. D'après le second, une loi spéciale d'Empire devait régler plus tard l'indemnisation des dommages à la santé et à la vie des personnes, sans préjudice des dispositions légales déjà existantes.

Si de la loi du 3 juillet 1916, nous passons aux textes réglementaires, nous voyons que la plupart de leurs dispositions sont relatives à des détails de procédure et à la composition des commissions ordinaires, supérieures et d'Empire pour la constatation des dégâts de guerre.

D'après l'avis du Conseil fédéral du 19 septembre 1916 par exemple, le siège de la Commission d'Empire est à Berlin. Avant de siéger pour la première fois, les membres des autorités de constatation s'engagent par serment à exercer leurs fonctions d'une façon consciencieuse. Dans certaines circonstances, il est interdit aux membres de la Commission de siéger : liens de

parenté ou d'alliance avec le sinistré, représentation avec pleins pouvoirs du demandeur, collaboration à une décision antérieure attaquée.

Cet avis du Conseil fédéral délimite également la compétence territoriale des commissions. C'est la situation au moment du dommage des immeubles ou des objets endommagés, détruits ou enlevés qui détermine cette compétence. C'est la commission supérieure qui, en cas de conflit, attribue l'affaire à telle commission ordinaire.

C'est aussi l'avis du Conseil fédéral qui indique comment peut se faire la représentation des intéressés ainsi que la récusation par le président de leur représentant ou de leur délégué.

Le paragraphe III du même texte fixe d'autres points de détails. Il doit y avoir rédaction d'un procès-verbal qui est lu et présenté aux sinistrés. Il y a également obligation pour les autorités judiciaires et administratives de répondre dans la limite de leur compétence aux demandes des autorités de constatation ou du président, à moins d'empêchement par suite de l'existence de prescriptions légales particulières. Les pièces doivent être notifiées aux intéressés. Les personnes ayant leur domicile habituel à l'étranger doivent nommer un fondé de pouvoir, etc... Des exceptions aux règles générales sont admises en faveur de personnes empêchées par un événement naturel ou d'autres faits inéluctables d'observer les délais prescrits...

Les prescriptions particulières de l'avis du Conseil fédéral visent les procédés de constatation et d'évaluation devant les commissions ordinaires et supérieures et devant la Commission d'Empire. C'est ainsi que la demande de constatation doit être faite par écrit. La procédure se divise en procédure préalable où le Président de la commission agit seul et en procédure devant la commission elle-même.

L'action du président peut se manifester de différentes manières : ou bien il se borne à préparer le travail de la commission, ou bien il prend une décision définitive préalable et valable au point de vue juridique sans égard au montant des dommages déclarés, ou bien encore il s'entend avec les parties lésées lorsque la somme ne dépasse pas 1,500 mark.

Le président peut exiger de la part du demandeur des éclaircissements sur sa demande de constatation et notamment la présentation de formulaires remplis d'après les règlements. Il peut également procéder à une enquête et ordonner des recherches, exiger la comparution de la personne lésée.

Il est spécifié qu'avant de prendre une décision préalable, le Président de la commission doit donner au représentant de l'Empire la possibilité d'exprimer un avis. Il ne peut être pris plus d'une décision préalable sur le même objet, et l'opposition contre cette décision doit être présentée au service de constatation.

Lorsqu'aucune décision préalable n'a été prise ou

qu'il y est fait opposition, le président remet l'affaire entre les mains de la commission qui prend position ou bien ouvre le débat oral.

Suit l'organisation des audiences. Nous en retiendrons que les débats ont lieu en séance privée. Ils commencent par un rapport du président ou du rapporteur, après quoi le demandeur et le représentant de l'Empire sont entendus. La loi du 3 juillet 1916 avait exclu la publicité des séances dans l'intérêt du demandeur; cela permettait de garder le secret sur les questions économiques qui étaient traitées. Lorsqu'il n'y a pas de délibération orale, la commission prend une décision après avoir donné au représentant de l'Empire l'occasion d'émettre son avis. Il y a également enquête possible et faculté pour la commission d'ordonner la comparution de la personne lésée ou de son mandataire. On a prévu l'audition des témoins et des experts, la demande d'avis écrits, la production par la personne lésée de ses livres et autres pièces de nature à fournir des renseignements importants pour l'évaluation. Aux enquêtes prescrites peuvent assister le délégué de l'Empire et le demandeur; l'un et l'autre ont le droit d'interroger les témoins et les experts. Enfin les autorités de constatation peuvent déférer le serment au demandeur.

La décision, aux termes de l'article 39 de l'avis du Conseil fédéral, doit indiquer outre les points fixés par la loi de constatation, de quelle façon l'indem-

nité est répartie entre les différents objets ou catégories d'objets détruits, perdus ou détériorés.

Les dispositions relatives à la procédure devant les commissions ordinaires sont applicables devant les commissions supérieures à moins que la procédure devant ces dernières ne soit réglée par d'autres textes.

La décision de la commission ne pourra être modifiée qu'en tant qu'elle est attaquée.

Si la commission supérieure découvre un défaut de procédure grave, elle a le droit d'annuler la décision de la commission ordinaire, de lui renvoyer l'affaire aux fins d'examen et pour qu'elle soit jugée à nouveau. A la différence de ce qui se passe à la commission ordinaire, la commission supérieure doit motiver ses décisions.

Aux termes des dispositions relatives à la procédure devant la Commission d'Empire, la plainte contre la décision de la commission supérieure doit être présentée par écrit à la Commission d'Empire. Le président peut enjoindre au demandeur de nommer dans un délai de quinze jours comme mandataire, un avocat admis auprès d'un tribunal allemand. Passé ce délai, la nouvelle plainte serait rejetée comme non fondée. Nous avons vu que la nouvelle instance ne peut être motivée que par la violation d'une prescription légale ou par des défauts de procédure graves. C'est précisément pour empêcher le demandeur d'abuser des moyens légaux dont il dispose et afin d'assurer une rédaction claire et motivée que le pré-

sident a le droit d'exiger du plaignant sa représentation par un avocat. Quant aux autres prescriptions, ce sont les mêmes que devant les commissions supérieures, à moins de dispositions spéciales.

Lorsque la nouvelle plainte est reconnue fondée, la décision de la commission supérieure doit être annulée et remplacée par une nouvelle décision ou bien l'affaire lui est renvoyée pour être à nouveau examinée et jugée à nouveau. Le point de vue juridique de la Commission d'Empire sert de guide pour toute la procédure ultérieure.

Enfin d'après les prescriptions finales, le Chancelier est autorisé à fixer, après la fin des hostilités par voie d'ordonnances des délais de forclusion dans lesquels les demandes de constatation devront être présentées.

On a soin de noter que la procédure de constatation et que les organismes d'exécution sont choses essentiellement passagères. D'où la nécessité de prévoir des délais. Cette fois, c'est l'autorité centrale de l'Empire qui est chargée de ce soin.

L'article 51 et dernier décide que les prescriptions du Conseil fédéral entreront en vigueur le 1er octobre 1916, autrement dit en même temps que la loi du 3 juillet 1916 elle-même.

Pour comprendre certaines différences notables entre la procédure admise dans les régions libérées et celle qui est suivie à l'heure actuelle dans le département du Haut-Rhin, il est bon de se référer à d'autres textes. L'instruction du ministère d'Alsace-Lorraine

du 22 février 1917 notamment est de nature à nous donner des indications utiles.

C'est ainsi qu'aux termes de son article 3, la demande de constatation de dégâts de guerre doit être faite sur les formulaires prescrits et présentée à la direction du cercle dans lequel ces dégâts ont été subis. La demande est ensuite transmise au président de la commission compétente. L'article 4 prévoit la création de 11 commissions ordinaires et d'une commission supérieure pour toute l'Alsace-Lorraine. Dans la Haute-Alsace seule devaient être créées : une commission à Altkirch pour l'arrondissement d'Altkirch ; une autre à Colmar pour l'arrondissement dont cette ville est le chef-lieu ; une troisième à Guebwiller pour les deux arrondissements de Guebwiller et de Thann, une quatrième à Mulhouse, une dernière enfin à Ribeauvillé.

Les administrateurs de cercles (arrondissements) devaient remettre au plus tôt aux Présidents des commissions compétentes, les déclarations de dégâts qu'ils avaient reçues d'arrondissements sans commission.

L'administrateur d'arrondissement résidant au siège de la Commission devait être président de celle-ci.

Le ministère nommait les suppléants du président ainsi que les membres des commissions et leurs suppléants. Il exerçait également le contrôle de l'administration des différentes commissions.

Les membres des organismes de constatation et d'é-

valuation exerçaient leur mandat à titre honorifique.

Aux termes de l'article 9, la Commission supérieure avait son siège à Strasbourg. Son président et son suppléant, ainsi que ses membres et leurs suppléants devaient être nommés par le ministère qui surveillait également la gestion des affaires de cette commission supérieure.

L'article 13 ne permettait l'allocation d'une avance que sur la base d'une constatation de dégâts de guerre établie selon les prescriptions de la loi d'Empire.

En principe, toute personne qui touchait un acompte était obligée de l'utiliser. Sa fixation et son paiement ne pouvaient avoir lieu que s'il était établi que l'acompte devait servir à remplacer ou à réparer les objets perdus, détruits ou endommagés. Des exceptions à cette règle n'étaient admises qu'avec l'autorisation du ministère.

Les acomptes pour dégâts aux bâtiments ne pouvaient être payés que peu à peu, au prorata des frais réels de reconstruction et ce, contre présentation d'un certificat de l'architecte compétent. Le paiement de l'acompte était fait *directement aux fournisseurs ou entrepreneurs*. Il y avait des dispositions spéciales relatives aux reconstructions inconsidérées.

Il est intéressant de remarquer que le mandatement d'un acompte était fait par le Président de la Commission compétente. En principe, avant d'accorder un acompte, il fallait demander l'autorisation du ministère lorsque son montant total dépassait 5,000 marks;

quand la personne lésée avait l'intention de transférer sa résidence ou son exploitation hors de l'Alsace-Lorraine on l'avait déjà fait. Cette autorisation était nécessaire également pour certaines reconstitutions ou lorsqu'il s'agissait d'un acompte à verser à un étranger.

Il était prescrit que l'acompte devait être limité aux acquisitions indispensables pour la tenue du ménage, l'exploitation agricole ou commerciale, l'achat d'outils, de matériel et de pièces de rechange nécessaires.

Une avance pouvait être payée en nature par la fourniture de marchandises, matières premières, pièces de rechange, etc., et le cas échéant par l'intermédiaire des comices agricoles, chambres de commerce, chambre des artisans. Lorsqu'il n'était pas possible d'observer ce dernier mode de paiement, le sinistré recevait du président de la Commission un certificat stipulant que les factures de certains objets devaient être payées sur les fonds de l'Etat jusqu'à concurrence de la somme fixée. Le montant en était mandaté sur présentation des factures certifiées exactes par le président.

Il résulte de ce qui précède que les sinistrés ne devaient toucher qu'exceptionnellement des avances ou acomptes en argent. C'était notamment le cas pour le paiement des ouvriers et employés, des intérêts de dettes ainsi que pour les dépenses indispensables, telles que vivres et salaires. Ces derniers d'ailleurs

ne pouvaient être payés que par mois ou par trimestre, conformément à l'usage de la contrée.

En général, les acomptes ne devaient pas servir à éteindre des dettes datant du temps de paix, *des exceptions étaient permises néanmoins*. Les demandes d'acomptes, enfin, étaient présentées au président de la commission et écrites sur les formulaires réglementaires.

A l'article 14 de l'instruction du ministère d'Alsace-Lorraine du 22 février 1917, il était prévu que dans des cas tout-à-fait exceptionnels, il pourrait être accordé, avant la constatation des dommages, des avances sur acomptes ultérieurs dans les limites des prescriptions de la loi d'Empire.

Les avances ou acomptes sont accordés et mandats sous certaines conditions. Ceux qui sont supérieurs à 3.000 marks doivent être approuvés par le ministère. Quel qu'en soit le montant, ils ne peuvent dépasser le tiers de la somme représentant les dégâts directs déclarés. Mais lorsque ces derniers ont déjà été estimés par un des comités de secours créés antérieurement à la loi du 3 juillet 1916, l'avance peut être augmentée si cela est nécessaire.

Un dernier texte doit être signalé parce qu'il indique les tendances de l'esprit allemand en matière de réparation des dommages de guerre. Il s'agit des instructions du Chancelier du 19 janvier 1917 sur la constatation des dégâts subis par les étrangers. Ce document renvoie tout d'abord à l'article 5, alinéa

2 de la loi du 3 juillet 1916 qui prescrit l'autorisation du Chancelier pour les déclarations de constatation quand la personne sinistrée ne possède pas la nationalité allemande. Du reste, pour avoir le droit de déclaration, les nationaux des Etats alliés ou neutres doivent remplir certaines conditions. Sont-ils propriétaires d'immeubles? Il faut que leur entreprise et leur domicile habituel soient situés sur le territoire de l'Empire; l'autorité administrative supérieure doit attester que la conservation de l'entreprise est dans l'intérêt économique du pays; le propriétaire sinistré s'engage à rembourser les acomptes et les avances touchés sur les fonds de l'Empire ou de l'Etat particulier au cas où il cesserait son exploitation avant le 1er janvier 1923 ou transférerait celle-ci ou son domicile à l'étranger. Enfin, il y a inscription sur l'immeuble d'une hypothèque en faveur du fisc allemand : dans ce cas, le délégué de l'Empire doit faire une estimation approximative de l'immeuble et fixer également la somme maxima de l'hypothèque qui sera déterminée d'après la constatation.

A côté de ces personnes appartenant à un Etat allié ou neutre et réclamant le bénéfice de la loi du 3 juillet 1916, les instructions du chancelier ont prévu, en faveur des sinistrés qui appartenaient à un Etat ennemi et qui sont d'origine allemande ou qui ont fait une demande de naturalisation, le droit de faire une déclaration, lorsqu'ils remplissent les conditions énumérées plus haut pour les personnes ap-

partenant à un Etat allié ou neutre et que l'autorité administrative n'a rien à leur reprocher.

Lorsqu'il s'agit de demandes d'étrangers qui ne sont pas d'origine allemande, il faut rechercher les causes qui justifient une indemnité sur les fonds de l'Empire. Celle-ci ne pourra être accordée que s'il y a intérêt à conserver l'entreprise étrangère et s'il n'y a rien à reprocher au demandeur.

En résumé, de l'étude de tous ces textes, il résulte que les sinistrés n'ont jamais bénéficié du droit à la réparation. La loi du 3 juillet 1916, texte fondamental, est essentiellement une loi de circonstance, donc provisoire. Elle n'établit que des règles de constatation et d'évaluation des dommages et donne aux individus une certaine aptitude à toucher des indemnités. Les dispositions légales ou réglementaires semblent issues de l'ancienne idée de secours, de dédommagement et de l'idée aussi de reconstitution économique dans l'intérêt de l'Etat. Nul doute que la loi allemande et ses annexes pouvaient au besoin servir à des fins politiques. Elles sont à l'opposé de la conception française du droit-créance, du droit individuel, intangible, à la réparation intégrale et opposable à la collectivité; du droit nouveau valable pour le présent et pour l'avenir et qui a définitivement conquis droit de cité chez les peuples civilisés pour qui la guerre n'est pas une industrie nationale.

Par suite de l'absence de tout droit à réparation dans la législation allemande des dommages de guerre il est

très difficile de définir exactement ce qu'est cette législation un peu spéciale. On peut se demander si elle eût évolué au cas où l'Allemagne aurait été victorieuse.

Poser cette question, c'est sortir du domaine purement juridique pour entrer dans celui de psychologie politique et sociale. L'Allemagne étant vaincue, la question de réparation ne se posait pas pour elle comme une question nationale. Victorieuse, elle fût revenu aux errements de 1871 : les indemnités de dommages de guerre eussent été fournies immédiatement par la contribution de guerre imposée à la France. C'est là tout le mot de l'énigme, toute l'explication de la différence qui sépare un droit strict juridiquement sanctionné et une simple aptitude à recevoir des indemnités pour dommages de guerre et sur laquelle le législateur allemand pouvait toujours revenir : l'Allemagne n'avait aucun intérêt à reconnaître et à définir, à l'instar de la France plus généreuse, plus humaine au sens classique du mot, le droit à la réparation intégrale.

SECTION II

Législation des dommages de guerre en pays d'Alsace occupé par les troupes françaises.

La législation allemande des dommages de guerre que nous venons d'étudier avait été appliquée pendant les hostilités, en Alsace-Lorraine, assez timidement d'ailleurs. Mais il se trouvait toute une région d'Alsace où elle était inconnue, n'y ayant jamais été promulguée. C'était la région en deça de la frontière militaire provisoire telle que l'avait faite la fortune de nos armes. Il y avait là une zone d'occupation française qui s'organisait administrativement depuis la fin de l'année 1914 et qui englobait les vallées de Thann, St-Amarin, Masevaux, puis la région de Dannemarie.

Du fait de la guerre, cette région était privée de communications avec l'Allemagne; elle était séparée de la France du fait de sa situation géographique. Il y avait également pénurie d'hommes, tous les éléments mobilisables ayant été soit appelés sous les drapeaux ennemis, soit évacués en France au titre de la Landsturm. Ce pays était enfin privé d'argent, surtout d'ar-

gent français, en raison des difficultés d'approvisionnement de numéraire. Ajoutons à cela que les organes administratifs allemands avaient pour la plupart disparu. Seuls subsistaient les assemblées municipales et les bourgmestres généralement d'origine alsacienne et sûrs, mais dépourvus de moyens d'action. C'est avec ces éléments ainsi qu'avec les grands industriels de la région que l'autorité militaire allait collaborer aux tâches administratives.

Cette situation justifie donc parfaitement l'appellation d'ilot qui fut donnée à la région. L'ilot comprenait deux territoires : Thonn et Dannemarie comptant chacun 5 cantons ou parties de canons. Le premier territoire englobait 43 communes et le second 48. Plus de 60,000 habitants le peuplaient.

Le grand quartier général prescrivit d'étudier la remise en marche des organes de l'administration locale; il ne pouvait être question de substituer aux institutions existantes des administrations calquées sur celles d'un département français; il ne pouvait être davantage question de considérer comme promulguée de plein droit en Alsace, la législation édictée en France depuis 44 ans. L'autorité militaire ne devait donc avoir tout d'abord comme but que l'utilisation et la mise en marche des organes administratifs existants en appliquant lois et règlements locaux. C'est cette solution, d'ailleurs conforme aux règles du droit international qui avait été adoptée par les Allemands en Alsace en 1870.

Il allait de soi que les solutions adoptées revêtaient un caractère exclusivement provisoire. Ce n'était pas en effet à l'autorité militaire, qui n'en avait ni le temps ni les moyens, de procéder à une étude approfondie des conditions de l'évolution vers notre régime administratif ou judiciaire, des institutions alsaciennes, ou de leur maintien total ou partiel, temporaire ou définitif. D'ailleurs, ce faisant, elle eût empiété sur les prérogatives du Parlement et du gouvernement.

Mais il fallait vivre et des instructions spéciales devaient permettre aux populations de s'accommoder matériellement et administrativement de l'état de guerre. C'était une réglementation de force majeure.

Si de ces considérations simplement pratiques, on passe à l'étude de l'occupation des territoires d'Alsace considérée sous son aspect juridique on peut se demander si ces territoires sont de plein droit et par la seule puissance de nos armes redevenus français ou, bien que la déclaration de guerre de l'Allemagne à la France ait entraîné la rupture du traité de Francfort, s'ils ne redeviendraient nôtres qu'en vertu d'un nouveau traité consacrant leur retour à la France.

Aux termes d'un rapport du 12 juin 1915 de M. Tissier, conseiller d'Etat, s'ils sont tenus, dès l'occupation pour français, notre organisation judiciaire et nos lois leur sont immédiatement applicables sous réserve des dérogations et des tempéraments qu'il pourrait paraître opportun d'y apporter à titre de mesures transitoires. Continuent-ils, au contraire, à être ré-

putés allemands? On est alors conduit au maintien en principe du *statu quo ante*, conformément à ce qui a été décidé pour le cas d'occupation du territoire de l'Etat ennemi » par le règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 (1).

Sans choisir entre les deux thèses, on avait admis qu'en fait la France tiendrait « à appliquer dans les régions occupées d'Alsace les règles posées en matière d'occupation militaire par la Convention de La Haye au bas de laquelle la France a apposé sa signature qu'elle entend respecter en toute occasion. »

Il était donc entendu par là que pendant la période d'occupation militaire, la France était liée sinon par la lettre, du moins par l'esprit de la Convention de La Haye. Il semblait opportun et convenable de s'y conformer spontanément.

Aux termes du règlement annexé à la Section III intitulée « de l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi », art. 43 : « L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer autant qu'il est possible l'ordre et la vie publiques en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays. »

En matière de dommages de guerre, la situation était donc nette. Au moment de l'occupation, aucune

(1) Rapport sur l'organisation des territoires, 1914-1916. Thann, imprimerie Lefranc, page 65.

loi allemande n'avait été promulguée. Antérieurement au conflit, les Allemands ignoraient les principes mêmes du droit à réparation. Leurs conceptions sur les conséquences juridiques de l'état de guerre, les folles présomptions qui avaient cours outre-Rhin; la croyance en une marche victorieuse à travers le pays ennemi étaient d'ailleurs peu favorables à la reconnaissance de ce droit. Arrivant en Alsace, nous ne pouvions faire état de la loi allemande du 6 septembre 1871 pour la réparation des dommages causés par la guerre de 1870-1871 aux biens-meubles ou immeubles sur le territoire de la Confédération ou en Alsace et Lorraine. Il était spécifié, en effet, à l'article premier de cette loi que les dégâts seraient compensés au moyen des fonds disponibles des contributions de guerre payées par la France. De telles dispositions se passent de commentaires.

Puis en 1915 et en 1916, en présence d'événements imprévus, l'Allemagne se décide à admettre l'allocation d'indemnités aux victimes de la guerre de Prusse Orientale et d'Alsace-Lorraine. Notre dignité, les circonstances, la coutume internationale ne nous permettaient pas d'introduire en Alsace occupée par nos troupes une loi d'Empire promulguée au cours des hostilités, ou même de nous en inspirer.

Pendant les deux premières années de la guerre, l'autorité française elle-même fit peu de chose. La question du droit à la réparation n'était pas suffisamment mûre. Il semble du reste qu'en Alsace occupée,

le principe de la réparation se confondit tout d'abord avec celui de secours. Puis on chercha à régler les dommages quand cela était possible, quand l'état de guerre le permettait en se servant des notions acquises : réquisitions donnant droit à un règlement immédiat, conformément à la loi de 1877; indemnités pour incendies réglées par voie de requête au ministère de la guerre; faits délictueux qu'ils commettent en tous temps les troupes en campagne, réparés lorsque la responsabilité de l'occupant était en cause.

Nous savons par exemple qu'au début de l'occupation, les troupes qui pénétrèrent en Alsace, exercèrent très largement le droit de réquisition. Si bien que le 1er décembre 1915, le général commandant dût donner des instructions formelles à ses troupes. On devait payer les réquisitions sans délai. Il fallait procéder par appréciation large et équitable des circonstances de fait, les Alsaciens ne pouvant être rendus responsables de l'ignorance de nos lois. En cette matière d'ailleurs et notamment au début de la guerre les prescriptions sur les réquisitions n'avaient pas toujours été strictement observées (1).

En droit, la question de savoir si la législation française des réquisitions était juridiquement applicable présentait un intérêt plus théorique que pratique. On admettait que la loi du 3 juillet 1877 devait en principe être considérée comme applicable au même titre que les textes concernant la sûreté et l'organisation de

(1) Rapport sur l'organisation des territoires, 1914-1916, page 144.

l'armée. Il ne pouvait être question de faire état en cette matière de la législation allemande. Mais appliquant les principes de la loi du 3 juillet 1877, l'occupant devait les adapter à la situation locale et aux organismes administratifs et judiciaires de l'Alsace.

Pouvaient d'ailleurs être invoqués par les intéressés aux termes d'une circulaire ministérielle du 9 septembre 1915 les retards imputables dans le passé aux circonstances de guerre, à l'absence d'organisation administrative ou municipale, aux irrégularités commises par les autorités qui avaient réquisitionné (1).

Ces dispositions très minutieuses complétées par des instructions sur la procédure de liquidation des réquisitions permettaient donc d'effacer immédiatement certains préjudices qui, non réparés, auraient dû, aux termes de la législation postérieure sur les dommages de guerre, entrer dans sa sphère d'application.

Le préjudice causé aux habitants par des faits délictueux était réparé lui aussi. Une circulaire du ministre de la guerre du 24 septembre 1916 déclarait : « lorsque la responsabilité de l'Etat ne peut être mise en cause du chef d'un défaut de surveillance par exemple, la réparation reste à la charge de leurs auteurs »

Bref on tendait à indemniser dans la plus large mesure possible ou à faire obtenir satisfaction aux intéressés pour les dommages provenant soit de ré-

(1) Circulaire Ministérielle du 9 septembre 1915, n. 33/9658.

quisitions, soit de délits, soit d'une faute caractérisée ainsi que du fonctionnement irrégulier d'un service.

Enfin, élargissant la notion du dommage, l'autorité occupante spécifiait que les dégâts résultant *des faits de guerre proprement dits* — organisation de villages sur la ligne de feu, installation de troupes dans les localités évacuées ou abandonnées en raison de la proximité de l'ennemi — devaient donner lieu à réparation *ultérieurement lorsque le gouvernement aurait pris des dispositions définitives à cet égard*. Il fallait toutefois réunir à toute éventualité les éléments permettant de constater et d'évaluer ces dommages. Le règlement des dommages résultant « des mesures préventives de défense ou de faits de guerre » ne pouvait à ce moment-là être poursuivi en Alsace. Les régions occupées par nos troupes n'étaient pas des lieux de tout repos. On s'y battait. Les biens des particuliers étaient toujours exposés au feu de l'ennemi qui était trop proche pour qu'il fût possible d'évaluer des dommages ne cessant de s'aggraver. Par la force des choses, la question restait en suspens. . .

Mais à ce moment survenait un fait très important. Très important, car il était un appel à la confiance des Alsaciens en même temps qu'un gage de l'esprit dans lequel serait poursuivie la réparation. Une lettre du général commandant en chef en date du 2 mai 1915 faisait savoir que le gouvernement autorisait l'administration militaire à porter à la connaissance des Alsaciens qu'ils seraient indemnisés « comme le

seront les citoyens des département envahis » (1). L'administration était invitée en outre à distribuer aux intéressés, le cas échéant, des secours de première urgence.

« *Comme le seront les citoyens des départements envahis.* » On ne pouvait exprimer en moins de mots — et cela avant même que l'Alsace ne fût réintégrée dans la souveraineté française — tout le contenu de l'idée du droit à réparation avec ses deux termes l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. En attendant les réalisations, il fallait bien se servir de la notion insuffisante de secours.

Pendant que s'organisait administrativement la région d'Alsace occupée par les troupes françaises, avait été votée à Paris la loi du 26 décembre 1914 contenant un article 12 ainsi conçu : « Une loi spéciale déterminera les conditions dans lesquelles s'exercera le droit à réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre.

Un premier crédit de 300 millions de francs est ouvert au ministre de l'Intérieur pour les besoins les plus urgents.

Un décret pris en Conseil d'Etat fixera la procédure de la constatation des dommages et le fonctionnement des commissions d'évaluation. »

C'est en vertu de ces dispositions que le 11 mai 1915

(1) Rapport sur l'organisation des territoires, 1914-1916, page 147.

fut déposé au Parlement le projet de loi sur la réparation des dommages de guerre. Ce projet ne devait aboutir que bien plus tard, c'est-à-dire le 17 avril 1919, au vote de la loi définitive.

Quant au décret du 20 juillet 1915 pris conformément à l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, il était relatif à la constatation et à l'évaluation des dommages résultant des faits de guerre.

Or parallèlement à ce décret, mais seulement le 19 octobre 1917, paraissait un arrêté (1). Il est relatif aux dommages résultant des faits de guerre *en Alsace*. Son exécution était confiée au chef de la mission militaire administrative et aux trois administrateurs militaires de Dannemarie, de la vallée de la Doller et de la vallée de la Thur. Il vise expressément le décret du 20 juillet 1915 et reproduit ses dispositions fondamentales. Il s'en inspire à un tel point que plusieurs de ses articles ont été introduits dans l'arrêté sans autres changements que ceux nécessités par le régime spécial en vigueur dans les territoires occupés d'Alsace.

Il ne pouvait être, en effet, question de composer les commissions avec les autorités ayant les pouvoirs légaux en pays de souveraineté de droit; les circonscriptions d'évaluation ne pouvaient être de même nature; les délais impartis soit aux intéressés soit à l'administration devraient être modifiés; les modalités d'allocation d'acomptes seraient différentes enfin de celles qui étaient admises en territoire français.

(1) Voir Annexe III.

Ces nécessités dérivait du régime juridique de l'occupation. Mais en réalité, c'est le même esprit qui a inspiré le rédacteur du décret et le rédacteur de l'arrêté.

C'est ainsi qu'aux termes de l'article premier de l'arrêté, dans toutes les communes dont les habitants avaient au cours de la guerre souffert de dommages matériels résultant des faits de guerre, la constatation et l'évaluation de ces dommages devaient se faire aux conditions prévues dans les articles suivants. On exceptait toutefois de cette procédure, comme le faisait déjà le décret du 20 juillet 1915, les dégâts occasionnés par les troupes françaises dans leurs logements et cantonnements, des dispositions spéciales existant en cette matière : loi du 3 juillet 1877, décrets des 2 août 1877, 23 novembre 1886 et 27 décembre 1914.

On ne pouvait commencer les opérations d'évaluation que dans la mesure où il pouvait être procédé dans chacune des communes à des constatations définitives des dégâts.

C'était aux administrateurs de cercle qu'il appartenait de prendre des arrêtés fixant la date à partir de laquelle les demandes pourraient être adressées à la mairie de la commune du dommage. Le délai de dépôt des demandes était de trois mois. Il était spécifié que la forclusion ne serait pas opposée à toute personne qui n'aurait pu par suite des circonstances de guerre faire valoir ses droits. C'était la même rédaction des

demandes et les mêmes pièces à fournir à l'appui qui étaient prescrites en Alsace occupée et en France. Les demandes des collectivités devaient être présentées en leur nom par leur représentant dûment autorisé.

Contrairement à ce qui avait été décidé par le décret du 20 juillet 1915, l'arrêté du 19 octobre 1917 disait expressément que pour pour les communes et autres établissements publics la procédure serait fixée ultérieurement.

Si les intéressés ont déjà obtenu satisfaction, ils doivent en déclarer la cause et le montant : dans le cas contraire déclarer n'avoir reçu aucune indemnité. Le dommage a-t-il fait déjà l'objet d'estimation arrêtées par la commission d'évaluation des réquisitions? Il n'est alors pas procédé à des évaluations nouvelles.

Conformément à l'article 3, à l'expiration des trois mois, les maires doivent transmettre les demandes à l'administrateur militaire qui les soumet à une commission de cercle composée comme il suit :

1. L'officier, juge de bailliage et un autre officier faisant partie de l'administration militaire et désigné par elle. Le plus ancien de ces deux officiers est président.

2. Un maire et un notaire désignés par l'administration militaire.

3. Un délégué désigné par le conseil municipal dans chacune des communes qui ont subi des dommages. Ce délégué choisi parmi les contribuables de la com-

mune ne prend part qu'aux délibérations relatives aux demandes faites par ladite commune.

Un suppléant, élu dans les mêmes conditions, est chargé de le remplacer en cas d'absence.

Un secrétaire militaire est adjoint à la commission.

Conformément à l'article 4, la commission se réunit aussitôt que possible après l'expiration du délai de 3 mois. Au préalable, le président a examiné les dossiers et au besoin les a fait compléter. L'auteur de la demande, s'il le désire ou si la commission le juge utile, est entendu par elle. La commission peut inviter le postulant à affirmer sous la foi du serment la réalité des dommages. Le maire de la commune où le dommage s'est produit est entendu également, s'il en fait la demande ou si la commission le juge opportun. Il peut y avoir audition de toute personne ayant une compétence spéciale, ou transport sur les lieux. La commission ne peut délibérer que si tous les membres sont présents.

Elle constate la réalité des dommages avec une évaluation distincte pour chacun de leurs éléments, dit l'article 5. Elle fait connaître également les procédés et les taux qu'elle a adoptés pour cette évaluation. Dans les éléments à évaluer n'est pas compris le préjudice résultant de l'interruption d'une exploitation commerciale, industrielle ou agricole. La commission doit encore dresser un état récapitulatif des demandes et des valuations relatives à chaque commune. On indique l'ordre d'urgence des besoins auxquels les de-

mandes correspondent. Sur cet état sont rapportées les estimations qui pourraient avoir été antérieurement faites par la commission d'évaluation des réquisitions. Le président adresse immédiatement une copie de cet état au maire de la commune et c'est au siège de l'administration que sont déposés les dossiers.

Aux termes de l'article 6, les décisions prises sont communiquées aux intéressés qui peuvent dans le délai d'un mois se pourvoir contre elles par lettre recommandée adressée à l'administration militaire. Mais tandis que le décret du 20 juillet 1915 prévoyait un recours contre les décisions de la commission cantonale devant une commission départementale, l'article 6 de l'arrêté du 19 octobre 1917 dispose expressément qu'il sera statué sur ces recours dans les conditions à fixer ultérieurement. C'était nécessaire étant donnée la situation de fait et de droit de l'Alsace occupée par nos troupes. Du reste, on ne voit pas très bien comment une commission supérieure quelconque, à compétence territoriale suffisamment étendue pour présenter des garanties eût fonctionné pratiquement.

Le titre II, articles 9 à 17 de l'arrêté traite de l'allocation d'acomptes. Il peut être alloué, en effet, aux sinistrés, dans la limite des crédits ouverts au budget des territoires occupés des acomptes pour besoins urgents ainsi que pour la remise en train des exploitations agricoles et des petits métiers.

Les demandes d'acomptes sont soumises à certaines conditions de forme.

Aux termes de l'article 11, c'est l'administrateur militaire qui statue sur la demande après avis de la commission de cercle. En cas de désaccord entre l'administrateur militaire et la commission, le dossier de l'affaire est transmis avec l'avis du chef de la mission militaire administrative au ministre de la Guerre (service d'Alsace-Lorraine) qui statue définitivement.

Les acomptes ne sont — en principe, car il y a des exceptions — accordés qu'après l'évaluation des dommages opérée comme il est dit au titre premier. D'après l'article 13, le montant des acomptes et secours remboursables cumulés ne doit pas dépasser le maximum de 50 p. c. de l'évaluation faite par la commission de cercle. Pour les réfugiés dont le domicile est encore effectivement sous le feu de l'ennemi, le maximum est fixé à 25 p. c. de l'évaluation sommaire.

Les administrateurs militaires doivent impartir un délai aux sinistrés pour justifier de l'emploi des acomptes. Ils peuvent fractionner l'ordonnancement des sommes allouées et n'ordonnancer un nouvel acompte qu'après justification de l'emploi du précédent.

Enfin l'article 16 spécifie qu'il n'est rien innové en ce qui concerne la distribution des secours de toutes autres catégories.

En Alsace occupée, on procède donc par réglementation parallèle à celle qui a été admise en France. Ici et là dominent les mêmes principes et dès cette époque on peut prévoir ce que sera le statut nouveau du sinistré. On commence, il est vrai, par la constatation

et l'évaluation des dommages. La sanction définitive du droit viendra plus tard. Mais dès l'arrêté du 19 octobre 1917, le terrain était préparé pour une législation plus complète, définitive, valant pour le présent et pour l'avenir, pour une réparation intégrale au sens du droit public français moderne.

SECTION III

La législation allemande et la législation française des dommages de guerre à partir de l'armistice et jusqu'au décret du 3 septembre 1920

Avant de comparer l'importance respective des deux législations depuis l'armistice du 11 novembre 1918, il y a lieu d'étudier brièvement la situation de droit créée par cet armistice.

L'occupation, simple état de fait qui, aux termes des principes du droit international était générateur de droits et d'obligations pour l'occupant, s'est transformée le 11 novembre 1918 en souveraineté de droit.

De plus, cette souveraineté *de jure* s'étend non pas seulement sur un territoire restreint, sur la seule partie de l'Alsace que nous avons appelée « Ilot », mais sur l'ensemble des deux provinces d'Alsace et de Lorraine.

Dès l'armistice, en effet, la ligne douanière a été reportée à la frontière du Rhin, chose impossible si la France jusqu'à la signature du traité de Paix avait été considérée comme simple occupant militaire d'un pays ennemi. A partir de l'armistice aussi, tandis que les frais d'entretien des troupes d'occupation dans les

pays Rhénans étaient à la charge de l'Allemagne, les frais d'entretien des troupes françaises en Alsace-Lorraine restaient à la charge du gouvernement français.

Mais il y a plus : le traité de Paix (article 51) consacre le principe de la réintégration dans la souveraineté française de l'Alsace-Lorraine à dater du 11 novembre 1918. Les conséquences de cette idée trouvent leur application dans l'article 54 en matière de nationalité.

L'article 78, troisième alinéa décide en outre que seraient considérés comme nuls et nonavenus et devraient être rapportés tous les arrêts rendus postérieurement au 11 novembre 1918 par le Tribunal d'Empire de Leipzig sur les pourvois formés contre les décisions des juridictions d'Alsace-Lorraine.

Si la France avait été considérée comme un pays ennemi, en Alsace-Lorraine, à partir du 11 novembre 1918, on ne pourrait comprendre l'article 74 du Traité de Paix qui a réservé au gouvernement français le droit de retenir tous les biens, droits et intérêts que les ressortissants allemands ou les sociétés contrôlées par l'Allemagne y possédaient. La mise sous séquestre des biens allemands n'a été que l'exercice de la souveraineté par le véritable souverain du pays.

En matière financière, depuis l'armistice jusqu'au traité de paix, les impôts, droits et taxes d'Empire en Alsace-Lorraine ont été perçus pour le propre compte de l'Etat français. La France restant simple occupant

militaire après le 11 novembre 1918, c'est pour le compte de l'Etat allemand qu'elle eût perçu ces impôts, droits et taxes diverses. Il a, au contraire, été admis à l'article 59 que l'Etat français percevrait pour son propre compte les impôts, droits et taxes d'Empire de toute nature exigibles sur les territoires visés à l'article 51 et non recouvrés à la date de l'armistice.

En matière commerciale enfin, la preuve existe que l'Alsace-Lorraine avait cessé, à partir du 11 novembre 1918 d'être considérée comme un territoire de l'ennemi au regard de la France. Conformément à l'article 71, l'Allemagne renonçait pour elle et ses ressortissants à se prévaloir, à dater du 11 novembre 1918 des dispositions de la loi du 25 mai 1910 concernant le trafic des sels de potasse et d'une façon générale de toutes dispositions prévoyant l'intervention d'organisations allemandes dans l'exploitation des mines de potasse.

Partant de cette situation, il n'y a pas de distinction à faire dans l'étude de l'œuvre de réparation suivant qu'on se place antérieurement ou postérieurement à l'armistice. Si nous examinons cette œuvre spécialement dans la partie de l'Alsace qui était au moment de l'armistice la Haute-Alsace, puis sera plus tard le département du Haut-Rhin, nous remarquons deux législations en présence : la loi d'Empire du 3 juillet 1916 et ses annexes, législation définitivement fixée, qui ne se développera plus, dans les territoires qui n'ont été occupés par les troupes françaises qu'au mo-

ment où ils faisaient retour à la France; la législation française en voie de formation de développement progressif parce que consacrant des principes nouveaux, dans les territoires qui dès avant l'armistice furent occupés par les troupes françaises.

Les conséquences de cette dualité de législation pèsent encore sur le règlement des dommages de guerre dans le Haut-Rhin.

La loi du 3 juillet 1916, la loi d'Empire était, nous l'avons vu, une loi de circonstance. Comme telle, elle avait pu être appliquée immédiatement et intégralement. Des commissions avaient été constituées, des sinistrés avaient déposé leur déclaration de dommages, sous l'égide de cette loi. Des petits règlements étaient intervenus déjà. Il était peu sage, étant donné l'état rudimentaire de la législation française (la loi du 17 avril 1919 n'était pas votée) de ne pas faire usage lorsqu'on le pouvait de l'outil que les Allemands eux-mêmes avaient forgé, si imparfait fût-il. Les Alsaciens, d'ailleurs, n'auraient pas compris qu'on procédât autrement. Puis, la loi de réparation étant devenue une réalité, le 17 avril 1919, de grosses difficultés constitutionnelles et administratives s'opposaient à son introduction dans les pays qui jusque là avaient été régis par la loi d'Empire.

Il ne pouvait être question, naturellement, d'appliquer dans un but d'unification, cette loi d'Empire à l'ensemble des provinces recouvrées. La France continuait à tenir compte de cette loi étrangère là où elle

l'avait trouvée; il lui était impossible d'en faire état dans l'ancien Ilot où elle n'avait jamais été promulguée.

Parallèlement donc à la législation française était appliquée une législation étrangère. Il fallait bien modifier dans le détail cette dernière, faute de pouvoir en bouleverser les principes. La circulaire, par exemple, du Commissaire général de la République du 18 juin 1919, relative aux dégâts survenus aux immeubles à la valeur d'un véritable arrêté et fait partie intégrante de cette législation étrangère (1). L'article 7 de l'instruction du ministère d'Alsace-Lorraine du 22 février 1917 décidait : « Le ministère exercera le contrôle des affaires de service des différentes commissions. » L'article 10 disait que le ministère devait surveiller également la gestion de la commission supérieure. Ces pouvoirs de contrôle passaient dès lors au Haut Commissaire puis au Commissaire général de la République à Strasbourg.

Toutefois on ne devait pas envisager ce pouvoir de contrôle comme un pouvoir de contrôle administratif donnant à l'autorité qui l'exerçait compétence pour annuler, approuver, refuser d'approuver les décisions des fonctionnaires subordonnés et décentralisés. Ce pouvoir ainsi compris ne peut s'exercer que sur les actes administratifs. Or les décisions des commissions d'évaluation créées par la loi du 3 juillet 1916 ne sont

(1) *Bulletin Officiel de la Haute-Alsace*, n° 28, 12 juillet 1919, page 413.
Bulletin Officiel d'Alsace-Lorraine, n° 19, 28 juin 1919, page 857.

pas des actes administratifs mais de véritables jugements. Les commissions ne sont pas des collèges d'agents administratifs décentralisés et soumis à un contrôle de tutelle administrative, mais de véritables tribunaux accomplissant en toute liberté d'appréciation des actes juridictionnels échappant au contrôle administratif. Il ne pouvait donc être question que le pouvoir de surveillance reconnu aux autorités centrales d'Alsace-Lorraine sur les affaires de service des commissions se traduise par une annulation, une approbation ou une désapprobation des décisions prises par ces commissions.

Par contre, les principes généraux du droit et la loi locale elle-même offraient au pouvoir central un procédé licite et régulier de surveillance sur l'activité de la commission. L'article 8 de la loi du 3 juillet 1916 prévoit, en effet, que le représentant des intérêts de l'Etat nommé auprès de chaque commission doit se conformer aux instructions du chancelier. Dans les limites de sa compétence, il recevait des directives et des ordres auxquels il devait se soumettre. Sa compétence était double. D'une part il pouvait interjeter appel pour le compte de l'Etat, auprès de la commission supérieure des décisions de la commission ordinaire. Il pouvait également interjeter appel auprès de la Commission d'Empire de la décision de la commission supérieure. D'autre part, il était à même de donner son avis et d'intervenir d'une façon active dans

la procédure qui devant les commissions devait aboutir à l'évaluation du dommage.

C'est ainsi qu'aux termes de l'article 19 de l'avis du Conseil fédéral du 19 septembre 1916, avant qu'une décision préalable ne soit prise, il faut donner au représentant des intérêts de l'Etat l'occasion de présenter ses conclusions. C'est ainsi encore que l'article 25 du même texte, à propos des débats devant la commission dit qu'après le rapport du Président ou du rapporteur, le demandeur et le *Représentant des Intérêts de l'Empire* sont entendus. Et l'article 27 ajoute que lorsqu'il n'y a pas de délibération orale, la commission statue après avoir donné à cet agent l'occasion d'émettre son avis.

On peut donc dire, par ce simple exemple, qu'après le retour de l'Alsace-Lorraine à la France, la loi locale était susceptible d'application et d'interprétation par les autorités françaises : Commissariat général et les services en dépendant, représentants de ces services, commissions d'évaluation.

C'est par tendance à l'unité, par besoin de ramener progressivement à un système de législation unique la réparation des dommages de guerre en Alsace-Lorraine que s'explique un texte paru quelques mois après l'armistice : l'arrêté du 20 février 1919 (1). Il est signé par le président du conseil, par le sous-secrétaire d'Etat à la présidence du conseil Jeanneney et vise à la fois

(1) *Bulletin Officiel d'Alsace-Lorraine*, n° 7, 3 mars 1919, page 135.

la loi du 26 décembre 1914 (article 12) et la loi locale du 3 juillet 1916. De ces références aux lois nationales et locale et de la rédaction même de l'arrêté, il résulte qu'on tend, quant à la nature du droit à réparation et quant à ses principes à se rapprocher de la loi française. On garde, au contraire de la loi locale, les conditions de forme de la réparation des dommages. C'est le commencement d'une évolution dont nous verrons plus loin le développement. Cette évolution d'ailleurs est alors à peine soupçonnée.

D'après l'article premier de l'arrêté du 20 février 1919, les évaluations de dommages déjà faites en exécution de la loi locale du 3 juillet 1916 sont réputées valables et les demandes d'acomptes relatives à des dommages déjà évalués par les commissions compétentes continuent à être instruites et réglées conformément aux dispositions de la législation en vigueur lorsqu'elles ont été présentées. Les attributions qui en cette matière étaient dévolues au ministère d'Alsace-Lorraine sont désormais exercées par le Haut Commissaire de la République à Strasbourg suivant délégation du Président du conseil, ministre de la guerre.

Aux termes de l'article 2, les personnes qui dans l'évaluation des dommages se prétendaient lésées par suite d'une appréciation des commissions d'évaluation basée sur d'autres raisons que celles résultant de l'examen des dommages, pouvaient introduire une demande de revision devant la commission d'évaluation d'appel, sous réserve de l'application de l'article 11, para-

graphe 2 de la loi du 3 juillet 1916 en cas de réclamation non fondée.

Suivant l'article 3, les demandes d'acomptes qui n'avaient pas donné lieu à une évaluation des commissions et les demandes d'avances qui n'avaient pas encore été soumises à l'autorité supérieure devaient être instruites conformément aux nouvelles dispositions de l'arrêté.

L'article 4 prescrivait que provisoirement toute nouvelle demande tendant à obtenir la réparation des dommages de guerre, y compris les réquisitions de l'armée allemande et les dégâts de cantonnement causés par elle devait être instruite conformément à la loi locale du 3 juillet 1916 et aux ordonnances d'exécution de ladite loi, sous réserve que les décisions prises en second ressort par les commissions d'évaluation d'appel étaient définitives. Les avances et acompte devaient être calculés et payés dans les conditions fixées par cette législation pour le compte de l'Etat allemand tenu de les rembourser, conformément à l'article 16 de la loi du 3 juillet 1916.

L'article 5 dispose que le Haut Commissaire et les Commissaires de la République auront qualité pour reconstituer les commissions chargées d'évaluer les dommages et nommeront notamment le représentant des intérêts de l'Etat.

La loi du 3 juillet 1916 s'appliquait aussi en partie en matière de dommages subis par les étrangers, puisque ces derniers pouvaient, aux termes de l'article 3

de l'arrêté, présenter leur réclamation aux fins d'évaluation dans les mêmes conditions que les Français, Alsaciens ou Lorrains. Toutefois c'était le Haut Commissaire qui recevait compétence pour délivrer l'autorisation prévue par le paragraphe 2 de l'article 5 de la loi du 3 juillet 1916.

D'après un rapport de la direction du service départemental des dommages de guerre du Haut-Rhin à la direction du service général des dommages de guerre d'Alsace-Lorraine, en date du 23 décembre 1919, l'article 6 de l'arrêté du 20 février 1919 appelait deux remarques en précisant nettement la portée. « D'une part, il parle purement et simplement de l'évaluation des dommages subis par les étrangers et non de la réparation de ces dommages. Les termes « aux fins d'évaluation » qu'il emploie évoquent l'idée de mesures conservatoires et rien de plus. On ne doit pas s'en étonner d'ailleurs quand on songe que l'auteur de l'arrêté, membre du gouvernement connaissait la doctrine que le ministère venait de faire adopter par le Parlement dans l'article 3, alinéa 4, voté par la Chambre, à la séance du 24 décembre 1918. D'autre part, cette interprétation trouve sa confirmation dans le fait que le seul texte de la loi locale intéressant les étrangers auquel l'article 6 du même arrêté se réfère pour en prononcer le maintien est le paragraphe 2 de l'article 5 qui ne parle que de la demande de constatation des étrangers. »

Enfin il était spécifié dans le même arrêté que la

législation française restait applicable aux dommages survenus dans les communes dont le chef-lieu était compris dans les territoires occupés par les armées françaises ou alliées avant l'armistice et où la loi locale du 3 juillet 1916 n'avait pas été promulguée.

Il a été admis par l'administration française que « la législation française » visée par l'arrêté et applicable dans l'ancien Hlot devait comprendre non seulement les textes édictés en France au moment où a été pris cet arrêté du 20 février 1919 mais, de façon générale, ceux en vigueur en France au moment où seraient présentées les demandes bien que publiées en France postérieurement à l'arrêté (1).

Toutefois, il n'y avait pas lieu de faire de leurs dispositions une application absolument littérale : les principes de fond en devaient être strictement observés, mais les formes d'instruction et de décision devaient nécessairement être adoptées aux particularités de l'organisation administrative de l'Alsace.

C'est ainsi que la composition et le fonctionnement des commissions d'évaluation restaient régis par l'arrêté du ministre de la guerre du 19 octobre 1917 « relatif aux dommages résultant des faits de guerre en Alsace » qui a organisé les commissions de cercle.

Il fallait tenir compte également que des modifications importantes avaient été apportées au régime de

(1) Lettre du Commissaire Général de la République au Commissaire de la République de Haute-Alsace du 27 mars 1919, n° 2188.

cet arrêté du 19 octobre 1917 par l'introduction dans une partie de l'Alsace de la législation française.

A titre d'exemple, le texte de 1917 ne contenait sur les avances (accordées avant évaluation par la commission) que les dispositions des articles 12, alinéa 2, et 13 alinéa 2 autorisant de façon générale et sans distinction de la nature particulière des dommages des avances maxima de 25 p. c. Or devaient être applicables désormais les textes divers qui avaient établi en France une aide financière particulière à l'agriculture, l'industrie, etc., dans des limites pouvant excéder ces 25 p. c. Par contre, les dispositions des articles 12 et 13 alinéa 2 de l'arrêté du 19 octobre 1917 (avances jusqu'à 25 p. c. d'une évaluation sommaire ordonnée par l'administrateur) étaient applicables là où n'auraient pas existé d'après la loi française des régimes particuliers d'avances ou lorsque ces régimes étaient moins favorables parce que prévoyant un maximum plus bas.

Les acomptes (après évaluation par la commission de cercle) étaient limitées par l'arrêté du 19 octobre 1917 à un maximum de 50 p. c. de l'évaluation faite par la commission. C'était le maximum établi en France par la circulaire du ministère de l'Intérieur du 7 mai 1917. La circulaire du 12 octobre 1918 du ministère des Régions libérées avait relevé ce maximum à 75 p. c. du montant de l'évaluation de la commission, y compris les avances de tous ordres déjà obtenues à d'autres titres, lorsque ces acomptes seraient

demandés en vue de travaux de reconstitution répondant à des besoins urgents, indiscutablement établis. A titre tout à fait exceptionnel, ce maximum pouvait être porté à 90 p. c. pour les travaux répondant à la même urgence indiscutable et dont l'exécution serait confiée à une société coopérative de reconstruction.

D'après le même arrêté du 17 octobre 1917, la décision sur l'attribution de l'avance ou de l'acompte était prise par l'administration du cercle. C'était maintenant au Commissaire de la République en Haute-Alsace, remplacé peu après par le Préfet du Haut-Rhin, ordonnateur du crédit sur lequel avances et acomptes étaient imputés, qu'il appartenait de prendre la décision et de mandater.

D'autres considérations pouvaient légitimer le nouvel arrêté du 20 février 1919.

Celui du 19 octobre 1917 était insuffisant, en effet. Pour s'en rendre compte il n'est que d'en lire les dispositions. Elles étaient anciennes déjà. Rédigées en pleine période d'opérations militaires, destinées à un territoire en état d'occupation, encore sous le feu de l'ennemi, désorganisé dans sa vie économique et industrielle, elles avaient utilisé pour l'organisation des commissions d'évaluation dites de cercle les éléments épars qu'on trouvait installés ou demeurés dans le pays : autorités militaires, notables qualifiés par leurs connaissances administratives ou juridiques.

Cette organisation n'était pas viable pour plusieurs raisons. Elle laissait en dehors d'elle les représentants

de l'activité économique : producteurs agricoles, artisans, commerçants, industriels. Ceux-ci avaient été dispersés par la guerre; quelques-uns demeurés sur place étaient occupés dans les établissements travaillant pour la défense nationale. Il faut donc admettre que les circonstances seules et non les auteurs de l'arrêté étaient responsables de cette lacune.

De plus, la disparition des juges militaires de bailliage rendait impossible l'application de celle des prescriptions de l'arrêté du 19 octobre 1917 qui plaçait en tête des membres composant les commissions prévues par lui, l'officier juge de bailliage.

On pouvait craindre également que la présence du maire au sein de la commission d'évaluation, admissible quand les exigences du temps de guerre obligeaient à recourir aux notabilités demeurées en pays occupé, ne suscitât des rivalités de partis ou des luttes locales. Le premier magistrat de la commune élu par une majorité politique n'offrait pas, en droit, des garanties suffisantes d'impartialité pour siéger à propos d'affaires où pourraient se débattre les intérêts d'adversaires personnels.

Enfin, l'arrêté du 19 octobre 1917 prévoyait comme quatrième membre de la commission un notaire désigné par l'administration militaire. Cette disposition n'avait plus aucune valeur pratique par suite de la substitution à l'administration militaire de l'administration civile.

Une question se posait donc : celle de la refonte

complète de la composition des commissions d'évaluation de Thann et d'Alkirch (pour l'ancien territoire de Dannemarie).

La direction du service central des dommages de guerre de Strasbourg, à la date du 5 novembre 1919 avait préparé un projet de décret (1). Ce projet semble avoir cherché pour la réorganisation des commissions de l'Ilot son modèle dans la législation locale, autrement dit dans la loi d'Empire du 3 juillet 1916. Ce qui le prouve, c'est le chiffre de 7 membres proposé comme devant être celui des nouvelles commissions. Une autre preuve ressort également du fait que la loi d'Empire est formellement visée dans le projet. Il est en conséquence assez étrange qu'un projet de réorganisation des commissions de l'Ilot se soit inspiré de la législation locale dont on devait s'écarter de plus en plus. C'est d'autant moins compréhensible, qu'au moment de l'étude du projet, la loi du 17 avril 1919 était appliquée dans le reste de la France et qu'on ne pouvait objecter l'absence d'un texte précis et définitif. Cette façon de procéder était en tout cas contraire à toutes les dispositions réglementaires qui avaient jusqu'alors déterminé la situation de l'Ilot en matière de dommages de guerre. Nous verrons d'ailleurs plus loin les conséquences de pareils errements. C'était contraire enfin aux explications fournies par le Commissaire général de la République à Strasbourg.

(1) Lettre n° 5012/5 du 15 novembre 1919, de la direction du service départemental des dommages de guerre.

Réponse de la Direction du Service Central, n° 2953 du 3 déc. 1919.

Les arrêtés du président du conseil, celui du 20 février 1919 notamment avaient décidé que la législation applicable dans l'Ilot était la législation française. On ne précisait pas, certes, de quels textes elle était faite. Néanmoins, c'est aller à l'encontre des textes précités que de prendre prétexte de la non-promulgation de la loi du 17 avril 1919 dans les territoires d'Alsace autrefois occupés par les troupes françaises pour ignorer l'esprit de cette loi et remanier les commissions de l'Ilot en s'inspirant plus ou moins des dispositions de la loi d'Empire du 3 juillet 1916.

C'était également mettre en contradiction avec lui-même le Commissaire général de la République, puisque ce représentant du pouvoir central en Alsace-Lorraine déclarait dans une lettre du 27 mars 1919 : « Les arrêtés des 22 décembre 1918 et 20 février 1919 ont posé le principe de l'application de la réglementation française sans la limiter aux textes en vigueur à la date de leur application. » A supposer, par conséquent, que pour une raison ou pour une autre, on n'ait pas voulu chercher les principes directeurs d'une réorganisation des commissions de l'Ilot dans le texte même de la loi française du 17 avril 1919, il semblait du moins conforme aux assurances données de s'inspirer de l'organisation française en son dernier état et non de la loi locale. Nous avons vu, du reste, que la loi du 3 juillet 1916 et ses ordonnances d'exécution étaient souvent vagues et qu'elles laissaient dans des

cas trop nombreux à l'administration un pouvoir illimité de décision. Cela aurait dû suffire, semble-t-il, à les faire écarter.

Connaissant ces inconvénients, la direction départementale des dommages de guerre du Haut-Rhin avait manifesté la tendance de fondre autant que possible les deux législations en des règles communes tirées des principes français. C'est ainsi que l'on admettait dans ce département la faculté pour l'Etat de se libérer envers un Alsacien sinistré de la région soumise à la loi locale, muette sur ce point, par la dation d'un immeuble. C'est ainsi encore qu'était entrée dans la pratique administrative l'autorisation de transfert de construction dans un rayon de 50 kilomètres du dommage, sans sortir de la zone dévastée.

L'esprit de la loi française était que la commission devait être présidée, ainsi que l'a expliqué M. Reynald dans son rapport au Sénat (séance du 3 août 1917) (1) par un homme d'une valeur morale connue accompagnée d'une autorité professionnelle qui le rende apte à diriger les opérations et à conduire les débats vers les solutions promptes et sûres. Pour ces fonctions il était normal de faire appel à des magistrats de carrière ou, à défaut, à des hommes qu'une fréquentation continue a familiarisés avec la pratique judiciaire.

(1) Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi adopté par la chambre des députés sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre, par M. Reynald, sénateur n° 315, annexe au procès-verbal de la séance du 3 août 1917, page 57.

La loi française en outre fail figurer parmi les membres des commissions un délégué désigné par le ministre des Finances et le ministre des Régions libérées. On ne pouvait évidemment appliquer à la lettre cette disposition de la loi du 17 avril 1919 dans une région de la France encore soumise à un régime transitoire. Mais il aurait dû paraître utile de faire figurer dans les commissions de l'Ilot, à défaut du délégué commun du ministre des Finances et du ministre des Régions libérées, un délégué de la direction des Finances au commissariat général qui, choisi sur place, aurait été susceptible de faire bénéficier la commission de sa connaissance précise des situations et des personnes.

Les autres places devaient logiquement être réservées aux compétences : architectes, industriels, commerçants, agriculteurs, artisans, etc...

Aux termes du projet de décret, leur désignation était réservée au préfet du Haut-Rhin; la loi française l'attribuait au tribunal civil siégeant en chambre du conseil.

Il aurait fallu également, dans un projet s'inspirant de la loi française, réduire le nombre des membres des commissions de 7 à 5, admettre que la commission ne pourrait statuer valablement si le président et 3 membres titulaires ou suppléants au moins n'assistaient pas à la séance, décider enfin, à l'instar de la loi française, qu'auprès de chaque commission, un secrétaire serait chargé de tenir le rôle de greffier.

Ce n'était pas tout; le projet de réorganisation des commissions de l'Ilot réglait également la question des voies de recours. Dans le délai de quinze jours, à partir de la date de la notification à l'intéressé de la décision le concernant, il pouvait être fait appel de cette décision soit par le sinistré, soit par le représentant des intérêts de l'Etat. Cet appel devait être porté devant la commission supérieure de Strasbourg.

Ces dispositions ne suggéraient-elles pas de graves objections? Il le semble bien, car en parlant d'appel, on perdait de vue la nature exacte des opérations qui sont accomplies par les commissions d'évaluation de la loi du 17 avril 1919 ou même par les commissions de législation française fonctionnant dans l'Ilot et procédant de la même nature, aux termes des principes admis. De plus, la désignation de la commission supérieure de Strasbourg comme tribunal d'appel était à critiquer pour des raisons de droit et de fait. Il est faux, en effet, de parler d'appel des décisions des commissions, car c'est méconnaître le rôle que la loi du 17 avril 1919 a réservé aux commissions cantonales. Ces commissions ont un rôle de conciliation. Des explications ont du reste été fournies au cours de la discussion de la loi précitée, notamment par le rapport de M. Desplas à la Chambre.

« La commission devra, dit le rapport, s'efforcer de concilier les parties. Si l'accord intervient entre le sinistré et le représentant de l'Etat, l'accord est homologué par la commission, qui dresse un procès-

verbal d'homologation. Ce procès-verbal présente un caractère définitif et l'affaire est close. » (1).

L'article de la loi, d'ailleurs, est la reproduction de ces principes. La notion de conciliation y est posée d'une façon on ne peut plus précise. « La commission, dit le texte, s'efforce de concilier les parties, constate s'il y a lieu leurs accords et décide s'ils doivent être homologués. »

A ce rôle de conciliateur que jouent les commissions cantonales de la loi française, succède en cas d'échec un second rôle que le texte du 17 avril 1919 caractérise ainsi : « Après avoir dressé procès-verbal du désaccord des parties, la commission constate la réalité et l'importance des dommages par catégories avec une évaluation distincte pour chacun des éléments qui les constituent. »

Dans le délai d'un mois, les intéressés, c'est-à-dire le sinistré et l'Etat peuvent exercer leur choix entre deux solutions : ou bien garder le silence et indiquer par là même qu'ils acceptent les évaluations de la commission ou « porter leurs contestations devant le tribunal des dommages de guerre. »

Il ressort de cette procédure, ainsi que l'a d'ailleurs fort bien fait remarquer le rapporteur, que les commissions cantonales de la loi française — et ainsi devait-il en être des commissions de législation française dans l'Ilot — jouent seulement un rôle

(1) *Journal Officiel*, 14 septembre 1916. Annexe n° 2345, page 1218.

de conciliation qui se double, le cas échéant, d'un rôle d'arbitre. « Elles rendent moins une sentence qu'elles n'offrent aux intéressés une transaction que ces derniers peuvent accepter tacitement ou repousser expressément en portant leur demande devant le tribunal des dommages de guerre. »

Ce tribunal ne devait pas être la commission supérieure de Strasbourg, création de la loi d'Empire, qui ne pouvait être utilisée là où s'appliquait la « législation française ».

En fait, il pouvait paraître contraire aux intérêts des sinistrés de Tann et de partie de l'arrondissement d'Altkirch de porter leurs contestations devant un tribunal aussi éloigné d'eux que l'est Strasbourg de ces deux villes. Des raisons de rapidité et d'économie exigeaient que les organes de décision en matière de dommages de guerre fussent à proximité des sinistrés.

Pour toutes les raisons qui précèdent, il semblait donc indispensable de créer un véritable tribunal de dommages de guerre dont le siège aurait été fixé à mi-chemin de Thann et d'Altkirch, à Mulhouse, par exemple, et dont la composition et le rôle auraient été calqués sur ceux du tribunal des dommages de guerre de la loi du 17 avril 1919, en tenant compte toutefois des adaptations indispensables aux circonstances locales d'ordre politique ou économique.

Enfin, il y avait un autre ordre d'objection.

La loi du 17 avril 1919 avait établi en son article 36

que les « décisions du tribunal des dommages de guerre pouvaient être l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi. » Or le projet de décret présenté par la Direction générale de Strasbourg ne faisait pas mention d'un semblable recours. Etait-ce à tort ou à raison?

Aux termes de l'article 4 de l'arrêt du président du conseil, ministre de la guerre, en date du 20 février 1919 et relatif à la réparation des dommages de guerre en Alsace et Lorraine, les décisions prises en second ressort par la commission d'évaluation d'appel (de la loi locale du 3 juillet 1916) étaient définitives.

Dans ces conditions, organiser un recours au profit des intéressés contre les décisions du tribunal des dommages de guerre dont la création était demandée pour l'Ilot par la direction départementale du Haut-Rhin n'était peut-être pas désirable pour des raisons d'opportunité. C'était opposer, en effet, l'une à l'autre deux catégories de parties intéressées : celles qui étaient soumises à la législation du 3 juillet 1916 et pour lesquelles la commission supérieure de Strasbourg constituait le second et dernier degré de juridiction ; celles qui étaient soumises à la législation française en vigueur dans l'Ilot qui auraient bénéficié d'un troisième degré de juridiction.

Cette inégalité dans les garanties offertes aux sinistrés d'une même province française en ce qui concerne le règlement de leurs intérêts les plus impor-

tortants n'aurait pas été acceptée par la population. Celle-ci n'aurait pas compris que de sa situation géographique en deçà ou au delà de l'ancienne ligne de feu dépendaient le nombre et l'étendue des recours mis à sa disposition.

On peut objecter à cette argumentation qu'à son point de départ, on trouve un texte dont il est permis de se demander s'il a vraiment une valeur légale. L'article 4 alinéa 1^{er} *in fine* de l'arrêté du 20 février 1949 dit, en effet, que « les décisions prises en second ressort par les commissions d'évaluation d'appel de la loi locale du 3 juillet 1946 seront définitives. »

Or que valait cette disposition en présence de l'article 20 du décret du 6 décembre 1948 relatif à l'organisation provisoire de la justice en Alsace et Lorraine? (1) Cet article porte que « pourront donner ouverture à cassation les violations de dispositions de la loi locale, y compris les lois d'Empire qui ont été laissées en vigueur dans les territoires d'Alsace-Lorraine aussi bien que celles de la loi française applicable dans ces territoires. »

La loi du 3 juillet 1946 sur la constatation des dégâts de guerre sur le territoire de l'Empire est bien une de ces lois locales qui ont été laissées en vigueur en Alsace-Lorraine et dont la violation doit ouvrir le recours en cassation prévu par l'article 20 du décret

(1) Recueil périodique Dalloz. 1948-4-318.

du 6 décembre 1918. Dans ces conditions, il faut reconnaître que l'article 4, alinéa 1^{er} *in fine* de l'arrêté du 20 février 1919 a complètement perdu de vue les dispositions du décret du 6 décembre 1918 dans son article 20 et manque de base légale.

On peut donc se demander qu'elle aurait été l'attitude de la cour de Cassation, si elle s'était trouvée saisie d'un pourvoi basé sur la violation de la loi du 3 juillet 1916 par une décision de la commission supérieure de Strasbourg. Il eut paru difficile d'admettre que l'existence d'un arrêté illégal devait empêcher l'admission du pourvoi.

Dans ces conditions, il n'y aurait pas eu d'inconvénient à ce qu'un texte ait reconnu au bénéfice des parties intéressées dans l'Ilot un droit de recours au Conseil d'Etat contre les décisions d'un tribunal des dommages de guerre créé pour cette partie de l'Alsace. De cette manière, les violations de la loi locale eussent été de la compétence de la Cour de cassation; celles de la législation française en vigueur dans l'Ilot de la compétence du Conseil d'Etat. On n'aurait pas eu à craindre, semble-t-il, de contrariété de jurisprudence entre ces deux hautes juridictions puisque chacune d'elles aurait connu des atteintes à une législation différente : dans l'indépendance égale de l'une et de l'autre, les parties intéressées auraient trouvé des garanties identiques.

Toutefois, il n'était pas établi que la Cour de cassation était prête à accueillir les recours contre les

violations de la loi locale du 3 juillet 1916. Dans ces conditions, il était peut-être préférable de surseoir à l'organisation dans l'Ilot d'un recours au Conseil d'Etat contre les décisions du tribunal des dommages de guerre proposé.

Quoi qu'il en soit, étant donné que, même après l'armistice, malgré les essais d'unification tentés et les résultats obtenus dans cette voie, deux législations restaient en présence : la législation française dans l'Ilot et la législation locale dans le reste du département du Haut-Rhin, il convient de se demander quelle valeur juridique il importait de reconnaître aux décisions respectivement prises dans ces deux parties de l'Alsace.

Dans les territoires où la loi locale du 3 juillet 1916 a été appliquée à partir de sa promulgation et jusqu'au décret du 3 septembre 1920, introduisant en Alsace-Lorraine la loi du 17 avril 1919, les commissions dites « de constatation et d'évaluation » ou « autorités de constatation » n'étaient pas des agents administratifs réunis par une organisation plus ou moins collégiale et accomplissant de simples actes administratifs. C'étaient de véritables tribunaux d'un ordre spécial accomplissant de véritables actes juridictionnels, rendant de *véritables* jugements. Car en cette matière, il ne faut pas, sous peine d'erreur, s'arrêter à des arguments de simple terminologie. La loi locale parle, il est vrai, des autorités de constatation qui s'appellent tour à tour « commission ordinaire de

constatation », « commission supérieure de constatation », « commission d'Empire ». On ne trouve pas employé pour qualifier les différents organes, le terme de « tribunaux ».

Mais si au lieu de s'arrêter à cette terminologie, on examine la nature même des décisions que prennent les commissions créées par la loi, on est fondé à dire que ces commissions sont de véritables tribunaux.

En effet, l'autorité qui juge procède d'abord à une série de constatations successives : constatation de l'existence de certaines règles de droit ou constatation d'une certaine situation de droit. La constatation étant faite, l'Etat ordonne une certaine chose sous la sanction de la contrainte. Autrement dit et suivant une formule donnée par le professeur Duguit dans son *Traité de droit constitutionnel*, « l'acte juridictionnel est un syllogisme : la majeure est le rappel de la règle de droit, la mineure est la constatation soit d'un acte ou d'un fait contraire à cette règle, soit d'une situation née conformément à cette règle, et la conclusion est une décision qui est la conséquence nécessaire et logique de la constatation. » (1).

Or les décisions rendues par les différentes autorités de la loi locale comportent ces trois éléments, sans qu'il y ait lieu de rechercher d'ailleurs si ces autorités avaient été nommées par l'autorité allemande avant l'armistice, ou par l'autorité française

(1) DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, tome I, pp. 263-264, édition 1911.

postérieurement à ce fait. Il faut et il suffit que les décisions aient été prises en vertu de la loi du 3 juillet 1916. On peut regretter que cette loi ait été muette sur le droit à réparation, qu'elle n'ait rien dit de l'origine ou de la nature de cette aptitude à la réparation des dommages subis. Mais il est certain que l'administration française ne pouvait méconnaître de véritables jugements rendus par les autorités de constatation. Ils sont devenus définitifs et comme tels intangibles eu égard à l'Etat et aux sinistrés.

La situation était un peu différente dans l'Ilot. Pour connaître la valeur juridique des évaluations faites dans cette partie de l'Alsace, il importe de rapprocher de leurs origines véritables les dispositions de l'arrêté du 19 octobre 1917 qui a établi, au cours même de la guerre, dans la partie de l'Alsace occupée par les troupes françaises, les principes relatifs à la constatation et à l'évaluation des dommages ainsi qu'à l'allocation des acomptes.

Se préoccupant, dès le début des hostilités, de la situation qui serait faite aux victimes des opérations de guerre, le législateur français, en l'article 12 de la loi du budget du 26 décembre 1914 avait posé, avons-nous vu, le principe du droit à réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre. Il ajoutait qu'une loi spéciale déterminerait les conditions d'exercice de ce droit. La loi du budget, en même temps ouvrait au ministre de l'Intérieur un crédit de 300 millions pour les besoins les plus urgents.

Le rapport de M. Eymond au Sénat, rapproché des termes mêmes de l'article 12 indique nettement la signification de l'engagement pris alors par le Parlement.

Cet engagement constituait une promesse de réparer les dommages de guerre tout en réservant pleine et entière liberté au législateur, quant à l'étendue du droit dont le principe était proclamé. En application de l'article 12 de la loi de budget de 1914, le règlement d'administration publique, en date du 20 juillet 1915 sur la constatation et l'évaluation des dommages résultant des faits de guerre vint réunir et compléter les décrets des 4 février, 24 mars, 8, 22 et 27 avril 1915 pour :

1° permettre la distribution du crédit de 300 millions ouvert par la loi de 1914;

2° établir les règles concernant la constatation et l'évaluation des dommages de guerre à la base même de cette répartition.

Ainsi que l'a fait remarquer dans son rapport du 13 juillet 1916, M. Desplas, le règlement d'administration publique du 20 juillet 1915 avait pour seul but, non pas d'empiéter sur le domaine de la loi à intervenir en matière de réparation des dommages de guerre, mais de constater d'une façon définitive et immédiate des situations et des faits dont la trace risquait de disparaître. Ces constatations devaient ensuite produire tels effets que de droit, une fois que serait intervenue la loi déterminant l'étendue du droit

à réparation. Les opérations auxquelles devaient se livrer les commissions prévues par le règlement d'administration publique du 20 juillet 1915 avaient tellement peu le caractère d'une fixation définitive de l'indemnité finale que le même rapporteur, s'adressant aux membres de la Chambre, leur disait : « Vous restez maîtres de dire que les constatations ou évaluations auxquelles il a été procédé en vertu des décrets sont inopérantes et doivent être recommencées sur d'autres bases. » Toutefois, le rapporteur demandait à la Chambre, dans un intérêt pratique, de tenir ces opérations pour valables « en réservant cependant aux intéressés certaines garanties et certains recours. »

C'est à ce point de vue que s'est, d'ailleurs, ralliée la loi du 17 avril 1919 quand, dans son article 57, elle a dit que les décisions déjà prises par les commissions cantonales, conformément aux dispositions des articles 3 à 8 du décret du 20 juillet 1915, seraient, sur la demande soit du préfet, soit des attributaires ou de leurs ayants-droit revisées et complétées s'il y a lieu, suivant les prescriptions de la loi elle-même et qu'elles pourraient en tous cas faire l'objet de contestations devant le tribunal des dommages de guerre, dans le délai de 6 mois à dater de la promulgation de la loi.

Or, il suffit de lire le texte de l'arrêté du 19 octobre 1917 qui, d'ailleurs, vise formellement le décret du 20 juillet 1915, pour s'apercevoir qu'il ne constitue

qu'une adaptation aux circonstances locales du règlement d'administration publique lui-même et que ses articles essentiels ne sont que la reproduction textuelle des principaux articles du décret du 20 juillet 1915.

Il en est ainsi, notamment, de l'article 5 de l'arrêté qui reproduit, en ce qui concerne le rôle des commissions, mot pour mot (à part une adjonction relative aux estimations antérieurement faites) les termes de l'article 7 du décret.

De cette constatation découle naturellement que des opérations faites par les commissions de cercle instituées par l'arrêté du 19 octobre 1917 ne peuvent avoir plus de valeur que celles qui ont été faites par les commissions cantonales instituées par le règlement d'administration publique du 20 juillet 1915. Elles ne préjugent en rien de l'étendue du droit de réparation que ne déterminait pas l'arrêté du 19 octobre 1917 et qui n'avait été déterminé par aucune loi dans l'Ilot.

Pour reprendre les termes du rapport de M. Desplas, on était en droit, fondé à dire que les constatations ou évaluations auxquelles il avait été procédé en vertu de l'arrêté du 19 octobre 1917, dans les commissions de législation française de Thann et d'Altkirch étaient inopérantes et que les intéressés pouvaient légitimement demander à ce que ces opérations fussent revisées et complétées ou bien même les contester.

En définitive, les évaluations faites par les commissions de l'Ilot ne devaient avoir que la valeur d'un simple procédé de constatation à titre conservatoire des droits éventuels des sinistrés et un moyen de déterminer dans quelles limites il était possible d'allouer à ces mêmes sinistrés des acomptes.

A la veille de l'introduction en Alsace et Lorraine de la loi du 17 avril 1919, la situation était donc particulièrement complexe dans le Haut-Rhin. Elle l'était d'autant plus que la loi locale elle-même n'était plus ce que l'avaient faite et le texte d'Empire du 3 juillet 1916 et ses ordonnances d'exécution.

Des dispositions de la loi du 17 avril 1919 vont être introduites par voie d'arrêté ou de décret. Elles modifieront profondément la loi locale et s'appliqueront à l'ensemble des deux provinces désannexées.

C'est ainsi que l'arrêté du 20 juillet 1919 introduit en Alsace-Lorraine les règles de l'article 5, paragraphe 5 de la loi du 17 avril 1919, relatives à l'allocation en toute propriété, à l'attributaire, d'une somme de 10,000 francs correspondant à la vétusté et à l'avance de sommes remboursables pour le surplus de cette vétusté. De même devient applicable le paragraphe 4 de l'article 13 qui accorde les frais supplémentaires pour certaines catégories de meubles limitativement énumérées. Egalement sont introduites par le même arrêté les dispositions essentielles de l'article 44 relatives au paiement.

L'arrêté du 15 août 1919 rend applicable à l'Al-

sace-Lorraine l'article 59 relatif aux frais de réfection du cadastre, de délimitation et de remembrement.

Celui du 23 septembre 1919 met à la charge de l'Etat les dépenses résultant des améliorations apportées à l'hygiène publique.

Plus important encore est le décret du 21 décembre 1919, car il est en contradiction formelle avec les prescriptions de la loi locale. Cette loi, avons-nous dit plus haut, ne créait au profit de l'individu aucun droit aliénable ou saisissable opposable à l'Empire. Or le décret du 21 décembre 1919 est relatif aux cessations de créances de dommages de guerre en Alsace-Lorraine. Il rendait applicable dans ces deux provinces l'art. 49 de la loi du 17 avril 1919. Il modifiait, par suite, la nature de la loi locale elle-même, remplaçait le droit à la constatation et à l'évaluation des dommages ainsi que l'aptitude pour le sinistré à recevoir sur le montant de ces dommages des avances et des acomptes, par le droit individuel à la réparation intégrale tel que le concevait la loi française et tel qu'il avait été défini déjà par la Convention nationale. L'évolution du droit à la réparation en Alsace-Lorraine pouvait donc ainsi paraître définitivement achevée.

Un décret enfin du 11 avril 1920 introduisait dans les trois départements recouvrés les dispositions de l'article 3 paragraphe 4 de la loi française relatives à la réparation des dommages subis par certaines catégories d'étrangers. Là encore on pliait la loi locale aux exigences de la loi française.

Mais tandis que décrets et arrêtés admettaient certaines dispositions essentielles de la loi du 17 avril 1919, un phénomène assez curieux se produisait en sens contraire. C'était la conséquence du fait que la thèse de l'assimilation complète des trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle aux autres départements français, en matière de réparation de dommages de guerre n'avait pu prévaloir. Le 3 septembre 1920 intervenait un décret qui introduisait en Alsace-Lorraine la loi du 17 avril 1919 (1). Mais ce texte maintenait en même temps les dispositions de la loi d'Empire du 3 juillet 1916 concernant la procédure, la composition et le fonctionnement des organismes d'évaluation. Par le fait de l'unification définitive de la législation en Alsace-Lorraine, non seulement on maintenait partie des dispositions de la loi locale, mais encore on l'étendait à tout un territoire qui l'avait toujours ignorée, où elle n'avait jamais été promulguée : l'Ilot de Thann et d'Altkirch.

Le décret du 3 septembre 1920 a été ratifié par la loi du 19 juillet 1921.

(1) *Journal Officiel*, 9 septembre 1920, page 13.184.

CHAPITRE II

**Principes de droit public et leurs rapports avec
l'œuvre de réparation dans le Haut-Rhin, depuis
l'introduction en Alsace-Lorraine de la loi du
17 Avril 1919.**

SECTION I.

Le droit à la réparation.

§ 1^{er}. *Fondement du droit.*

Dans le chapitre qui précède, nous avons recherché ce qu'était la loi d'Empire du 3 juillet 1916. On ne pourrait dire qu'elle avait sanctionné l'exercice d'un véritable droit-créance. Elle était muette sur la nature exacte de la réparation parce qu'elle n'en avait pas déterminé l'origine juridique, parce qu'elle avait négligé la cause de l'obligation. Nous avons vu que cette loi constitue plutôt une application, assez large d'ailleurs, de l'idée de secours, d'assistance, de dédommagement combinée avec la nécessité de la reconstitution économique. C'est essentiellement un texte de circonstance.

Au contraire, les idées générales, les principes qui sont à la base de la loi française font du droit à la réparation un droit nouveau valable pour le présent et pour l'avenir. Mais ces principes, bien avant de prendre corps dans un texte législatif, avaient été reconnus et admis ; ils étaient le fruit du milieu. Or, également avant l'introduction en Alsace-Lorraine de la loi du 17 avril 1919, la France s'était exprimée très nettement par la voix de ses représentants en Alsace occupée sur la question de savoir suivant quels principes juridiques, il serait procédé à la réparation des dommages de guerre. Puis le décret du 3 septembre 1920 relatif à l'application dans les trois départements recouvrés, non plus de la législation française plus ou moins fragmentaire et incomplète, en pleine formation, mais de la loi-même, de la charte fondamentale de tous les sinistrés, substituait à une situation de fait imprécise et provisoire une situation de droit sanctionnée légalement.

Quels sont donc désormais les principes directeurs de la réparation des dommages de guerre, en Alsace-Lorraine ?

La réponse nous est donnée par l'article premier de la loi du 17 avril 1919 : ce sera « l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre. »

Cependant ces idées d'égalité et de solidarité formulées dans un texte qui, primitivement et dans l'esprit de ses auteurs, était applicable à l'intérieur des

anciennes limites de la France puis, dans la suite, était étendu aux trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle appellent quelques observations.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que le département du Haut-Rhin — puisque c'est celui qui nous occupe ici — a été pendant près de cinquante ans sous la domination allemande. Or, entendues *stricto sensu*, l'égalité et la solidarité supposent un lien, un rapport inéluctable entre la situation juridique des personnes au moment des faits générateurs de droits et leur situation juridique au moment où elles seraient appelées à réaliser ces droits. Or, rien de semblable ici : au moment du dommage, les Alsaciens étaient sujets allemands ; lorsqu'ils en demandent réparation, ils sont devenus citoyens français. Comment légitimer alors leur droit à réparation ?

C'est en invoquant une fois de plus l'imprescriptibilité du droit qu'a toute personne de disposer d'elle-même, ce droit étant lui-même antérieur et supérieur à tous autres qu'elle pourrait réclamer.

La collectivité française tout entière et les Alsaciens ont toujours protesté contre l'iniquité qui était à la base de l'annexion. Ce n'est donc pas en tenant compte de la situation internationale qui va du traité de Francfort à l'armistice du 11 novembre 1918 qu'on pourrait justifier le droit nouveau dont bénéficient les Alsaciens. De toute nécessité on doit renouer les

liens qui les unissaient aux autres Français avant le traité d'annexion. Puis il faut admettre qu'en dehors de toute solidarité légale, il y a une autre solidarité, une solidarité naturelle qui agit malgré nous et souvent contre nous. Elle est parfois injuste dans ses conséquences. Elle a lésé plus douloureusement certaines parties de la communauté française par suite de leur situation géographique plus désavantageuse, de rivalités ethniques plus dangereuses, d'ambitions plus proches. Ce fut le cas en 1871 lorsque l'Alsace nous fut arrachée. Le traité de Francfort fut un crime contre la France, ce fut un crime bien plus grand contre les Alsaciens dont la conscience avait été violée. A partir de ce moment, par conséquent, les Français contractaient vis-à-vis de leurs frères d'Alsace une dette sacrée, imprécise encore quant à toutes ses conséquences, mais qui était payable à l'heure où la justice devenue la force aurait rétabli l'Alsace, partie intégrante de la communauté française dans la plénitude de ses droits.

D'ailleurs, en attendant cette échéance, la France dans les limites de son action, prenait des mesures conservatoires de ces droits. En font foi les textes législatifs et les actes du pouvoir exécutif. On pourrait citer par exemple la loi sur les Alsaciens s'engageant dans l'armée française au début de la guerre; la circulaire du garde des sceaux à propos des biens séquestrés; la législation sur le moratorium des loyers qui traite Alsaciens et Lorrains sur un pied d'éga-

lité avec les Français. Tous ces exemples indiquent surabondamment que la France n'avait jamais varié dans sa ligne de conduite.

§ II. *Titulaires du droit.*

Ces principes d'égalité et de solidarité une fois posés, quels seront les titulaires du droit ?

La loi du 17 avril 1919 les avait nettement indiqués; son article 3 décide, en effet :

« Sont admis à l'exercice du droit ci-dessus défini : les particuliers et leurs héritiers, les associations, établissements publics ou d'utilité publique, communes, départements.

Les sociétés dont une partie du capital social était détenue par des nationaux des puissances ennemies, à la date du 1er août 1914, devront rembourser à l'Etat, par des retenues sur les dividendes distribués aux porteurs ressortissants des puissances ennemies ou par toutes autres retenues à faire supporter par ces porteurs, la part d'indemnités dont le capital par eux délégué aurait bénéficié. »

Ce deuxième paragraphe de l'article 3 a d'ailleurs été modifié par le décret du 3 septembre 1920 introduisant en Alsace et Lorraine la loi du 17 avril 1919, ainsi qu'il suit : article 5 : « L'article 3 paragraphe 2 n'est pas applicable aux sociétés dont une partie du capital était détenue par les Alsaciens-Lorrains qui ont été réintégrés dans la nationalité française ou qui

ont réclamé cette nationalité et n'ont pas été déboutés en vertu de l'annexe à la section V del a partie III du Traité de Paix. »

Puis l'article 3 continue :

« Le droit à la réparation appartiendra aux étrangers en France et aux naturalisés à qui la qualité de Français a été retirée dans les conditions déterminées par les traités à conclure entre la France et *la nation* à laquelle ressortissent ou ont ressorti ces étrangers ou ces naturalisés. A titre purement conservatoire, les étrangers seront admis à faire constater et évaluer les dommages dont ils auront souffert. »

Il n'y a aucune difficulté particulière en ce qui concerne les sociétés commerciales du Haut-Rhin. S'il y a contestation sur leur nationalité, les tribunaux judiciaires les trancheront; ils auront d'ailleurs à tenir compte du régime juridique de ces sociétés fondées sous l'empire de la loi allemande.

Quant aux établissements publics ou d'utilité publique, département, communes, il appartient aux pouvoirs publics de veiller à l'instruction et au règlement de leurs dommages de guerre par analogie avec la procédure admise sur le reste du territoire français. Il y a là un travail important de réadaptation qui est en bonne voie d'achèvement.

Mais il en va autrement pour les particuliers. La loi du 17 avril 1919, en effet, classait les sinistrés en deux catégories : les Français et les étrangers. Les étrangers pouvaient prétendre à la réparation de leurs

dommages seulement dans le cas où une convention diplomatique aurait été passée entre la France et le pays dont ils sont les ressortissants. C'était là essentiellement une convention de réciprocité à obtenir puisqu'on ne pouvait concevoir que des étrangers demandent le bénéfice d'une loi de solidarité nationale.

Rien de plus simple alors. Jusqu'à la promulgation de la loi, les Français sinistrés avaient un droit en puissance. Leur créance contre l'Etat prenait naissance le jour du dommage. Plus tard, la loi faisait de ce droit en puissance, un droit réalisable et sanctionné pratiquement. En d'autres termes, c'était la situation juridique du demandeur au moment du dommage qui déterminait le droit à réparation.

Cette solution irréprochable au point de vue juridique, était en somme d'une application aisée dans les départements dévastés du Nord et de l'Est de la France où la nationalité est régie par le code civil, et où les Français d'origine représentent la presque totalité des sinistrés. Elle était autrement délicate en Alsace-Lorraine, notamment dans le département du Haut-Rhin.

On trouve, en effet, dans cette partie du territoire national, des sinistrés d'origines très diverses : Alsaciens, Français d'origine, Allemands, Suisses, Italiens.

Or, ce n'est pas la nationalité acquise ou conservée en vertu du code civil qu'il faudra envisager dans la presque totalité des cas, lorsqu'il s'agira de reconnaî-

tre ou de refuser le droit à réparation. On devra se référer à un autre texte : le Traité de Paix lui-même, dont les dispositions seraient de nature, le cas échéant, à faire échec à une loi nationale : la loi du 17 avril 1919.

L'annexe à la Section V de la Partie III du Traité de Paix, en effet, traite de la nationalité en Alsace-Lorraine et prévoit 3 régimes différents : la réintégration de plein droit, l'obtention après réclamation de l'intéressé de la nationalité française, la naturalisation sous certaines conditions des Allemands nés ou domiciliés en Alsace-Lorraine.

Le paragraphe premier de l'annexe dispose :

« A dater du 11 novembre 1918, sont réintégrés de plein droit dans la nationalité française :

1. Les personnes qui ont perdu la nationalité française par application du traité franco-allemand du 10 mai 1871 et n'ont pas acquis depuis lors une nationalité autre que la nationalité allemande.

2. Les descendants légitimes ou naturels des personnes visées au paragraphe précédent, à l'exception de ceux ayant parmi leurs ascendants en ligne paternelle un Allemand immigré en Alsace-Lorraine postérieurement au 15 juillet 1870.

3. Tout individu né en Alsace-Lorraine de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue.

Cette réintégration de plein droit pourrait s'appeler tout aussi bien une réintégration de fait. Du moment que l'individu possède l'un des statuts personnels

énoncés au paragraphe premier, il est Français, *ipso facto*, sans possibilité d'option quelconque. L'autorité française n'a qu'à constater une situation, elle n'a pas à intervenir d'une façon active pas plus d'ailleurs que l'intéressé. Les rédacteurs du Traité de Versailles ont voulu replacer les personnes dans la situation qui, sans le traité de Francfort, eût été la leur.

Qu'en résulte-t-il? Une fiction juridique de plus. Les personnes visées par le paragraphe premier de l'annexe sont considérées comme si elles n'avaient jamais perdu la qualité de Français ou comme si elles avaient continué à l'acquérir entre le 10 mai 1871 et le 11 novembre 1918 (descendants légitimes ou naturels, individus nés en Alsace-Lorraine de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue.

Bien que le Traité de Paix ne soit pas œuvre purement française, cette fiction juridique était conforme à nos traditions nationales, à la protestation de Bordeaux, à toutes les promesses faites au cours de la guerre même aux Alsaciens des pays occupés par les troupes françaises. Peut-être est-ce là l'une des trop rares revendications nationales où la voix de la France ne fut pas couverte par celle de ses alliés.

Il faut admettre du reste que c'était la seule façon possible de réparer une injustice, de restaurer le droit violé. On pourrait objecter, il est vrai, que l'annexe elle-même parle du 11 novembre comme point de départ de la nouvelle nationalité. Mais on devait bien tenir compte que pendant près de 50 ans, les Alsa-

ciens-Lorrains avaient été sous l'allégeance de l'Allemagne, or il est des circonstances de fait qu'on ne peut méconnaître, sous peine de froisser les intérêts les plus légitimes.

Précisément, parce que le droit à réparation est un droit nouveau, sanctionné par une loi postérieure à l'armistice, il était facile de traiter les personnes réintégrées de plein droit dans la nationalité française comme si elles avaient été Françaises au moment du dommage.

Toutefois, même en ne tenant compte que de cette catégorie de Français — les réintégrés de plein droit, — la réparation de leurs dommages de guerre ne devait pas être toujours des plus aisée. L'annexe à la Section V de la Partie III du Traité de Paix a, en effet, considéré l'individu, abstraction faite du groupe familial. Il pourra donc se faire que dans une famille, la femme, par exemple, soit réintégrée de plein droit, alors que le mari, d'origine allemande, reste Allemand. Il suffirait pour cela que le conjoint allemand n'ait pas réclamé dans l'année qui a suivi la mise en vigueur du traité de paix la nationalité française, comme le lui permettait le sixième alinéa du paragraphe II de l'annexe. La femme réintégrée de plein droit ne pourra donc revendiquer que la réparation des dommages de guerre aux biens faisant partie de ses propres. Les biens endommagés ou détruits appartenant à son mari ne seront pas susceptibles de réparation au titre de la loi du 17 avril 1919, leur propriétaire étant

considéré comme étranger, comme ennemi au moment du dommage. Puis la séparation de biens devra être décidée entre époux, la liquidation de la communauté intervenir pour savoir quels sont les biens qui en ayant fait partie, sont néanmoins propriété de la femme, par conséquent peuvent donner lieu à une réparation à son bénéfice, au titre de la loi du 17 avril 1919.

Cette question étant réglée, il faudrait savoir à propos des mêmes sinistrés où ils ont leur domicile effectif, où se trouve le siège de leur exploitation commerciale ou industrielle, où sont leurs intérêts. La loi du 17 avril 1919, étant une loi de solidarité nationale, aucune indemnité pour dommages de guerre ne serait due au cas où la réparation ne pourrait profiter à la collectivité française.

Mais à côté de la réintégration de plein droit, le traité de paix du 28 juin 1919 a prévu la possibilité de réclamer et d'obtenir la nationalité française.

Le paragraphe 2 de l'annexe à la Section V de la Partie III du Traité est ainsi conçu :

« Dans l'année qui suivra la mise en vigueur du présent traité, pourront réclamer la nationalité française les personnes appartenant à l'une des catégories suivantes :

1. Toute personne non réintégrée aux termes du paragraphe premier et qui a parmi ses ascendants un Français ou une Française ayant perdu la natio-

nalité française dans les conditions prévues au dit paragraphe;

2. Tout étranger non ressortissant d'un Etat allemand qui a acquis l'indigénat alsacien-lorrain avant le 3 août 1914;

3 Tout Allemand domicilié en Alsace-Lorraine, s'il y est domicilié depuis une date antérieure au 15 juillet 1870 ou si un de ses ascendants était à cette date domicilié en Alsace-Lorraine.

4. Tout Allemand né ou domicilié en Alsace-Lorraine qui a servi dans les rangs des armées alliées ou associées pendant la guerre actuelle, ainsi que ses descendants.

5. Toute personne née en Alsace-Lorraine avant le 10 mai 1871 de parents étrangers ainsi que ses descendants.

6. Le conjoint de toute personne soit réintégrée en vertu du paragraphe premier soit réclamant et obtenant la nationalité française aux termes des dispositions précédentes.

La réclamation de nationalité pourra faire l'objet d'une décision individuelle de refus de l'autorité française sauf dans le cas du numéro 6 du présent paragraphe. »

Cette partie de l'annexe a donc prévu six catégories de personnes qui, si elles ne peuvent se prévaloir de la réintégration de plein droit, bénéficient toutefois de mesures exceptionnelles dérogeant aux

principes admis en droit français, en matière d'acquisition de nationalité.

Or pour ces personnes, il ne saurait être question de réparation de plein droit. Conformément aux principes généraux et suivant une jurisprudence administrative constante, le droit aux indemnités pour dommages de guerre s'apprécie d'après la nationalité du sinistré au jour du dommage. Il ne pourrait être fait état au profit des individus visés par le paragraphe 2 de l'annexe à la Section V de la Partie III du Traité de Paix de la fiction juridique énoncée plus haut pour les réintégrés de plein droit. Le statut national entre 1871 et 1918 des personnes pouvant réclamer et obtenir la nationalité française ne résultait en effet que d'une libre manifestation de leur volonté ou même encore de certaines circonstances sans rapport inéluctable avec les nécessités dérivant du traité de Francfort. Ce ne serait d'ailleurs pas le nouveau document diplomatique qui par sa seule vertu leur donnerait la qualité de Français. Il faudrait encore — condition suffisante, mais nécessaire — que la réclamation de cette qualité fût portée devant l'autorité compétente et qu'elle fût admise, exception faite toutefois pour partie de cette condition dans le cas visé par le numéro 6 du paragraphe où la réclamation de nationalité française ne peut faire l'objet d'une décision individuelle de refus de la part de l'autorité compétente. Quoi qu'il en soit, la condition remplie ou bien le silence gardé pendant l'année qui suivait la mise en

vigueur du traité de paix ou encore la non-recevabilité de la demande de nationalité aurait donné ou fait refuser à toute une catégorie d'individus une certaine créance sur l'Etat français, dite créance de dommages de guerre. Un droit absolu dans son origine, qui ne dérivait pas d'une responsabilité contractuelle ou délictuelle, mais d'une force majeure et d'un devoir de solidarité nationale; un droit que l'individu trouvait dans son patrimoine par le seul fait qu'il était Français et qu'il était sinistré devenait ainsi un droit conditionnel. Ne serait-ce pas affaiblir la notion même du droit à réparation telle que l'a conçue l'esprit français?

Et pourtant, il y a des cas semble-t-il où une solution aussi radicale consacrerait une iniquité flagrante.

Il convient par exemple de se demander si l'Allemand visé par le numéro 4 du paragraphe 2 de l'annexe à la Section V de la Partie III du Traité de Versailles, c'est-à-dire l'Allemand né ou domicilié en Alsace-Lorraine et qui a servi dans les rangs des armées alliées ou associées pendant la dernière guerre ne mérite pas de bénéficier de la loi du 17 avril 1919. Solidaire de la communauté française pendant l'épreuve, n'en était-il pas solidaire au moment du dommage, ne l'est-il pas encore au moment où il en demande réparation?

De même, parmi les personnes visées au paragraphe 2 de l'annexe, il n'y a pas que des étrangers ou

des Allemands d'origine. Il y a toute une catégorie de sinistrés particulièrement intéressants qui non résignés à devenir Allemands et ne pouvant rester Français, avaient cru pouvoir concilier leur amour de la patrie absente avec les exigences légitimes de leurs intérêts. Ils avaient, pour ce faire, acquis une tierce nationalité : la nationalité suisse, par exemple.

Ce changement de nationalité était donc fait dans le but bien prouvé d'échapper à l'allégeance de l'Allemagne. Ces personnes qui souvent n'avaient cessé d'habiter le sol alsacien, qui y avaient leur famille et leurs intérêts, qui, par suite des circonstances n'avaient pu acquérir la nationalité française en transportant en France leur domicile, ont perdu du fait de l'acquisition d'une nationalité autre que la nationalité allemande ou du fait de leur mariage avec un ressortissant étranger, le droit à la réintégration prévu par le Traité de paix. Elles n'ont pu que réclamer la nationalité française au lendemain du retour à la France des deux provinces désannexées. En outre, elles étaient moins bien traitées que les Allemands, par exemple, qui avaient épousé une Alsacienne réintégrée de plein droit, si leur conjoint n'était pas lui-même réintégré de plein droit ou ne pouvait réclamer la nationalité française. Elles auraient pu, en effet, se voir refuser par l'autorité compétente mal informée ou insuffisamment informée, la nationalité française, puisque le paragraphe 2 *in fine* décide que leur réclamation pourra faire l'objet d'une décision individuelle de refus.

A titre d'exemple de personnes françaises d'origine, mais ayant acquis depuis le traité de Francfort une nationalité autre que la nationalité allemande, on peut citer un sinistré du Haut-Rhin. (1) Il était né dans l'arrondissement de Mulhouse en 1854. Etudiant de l'université de Strasbourg, il s'était engagé au moment de la guerre de 1870 dans un détachement de francs-tireurs. La guerre terminée dans les conditions que l'on sait, il s'expatriait en Amérique, sacrifiant ainsi sa famille et ses intérêts. Il fut en Amérique professeur de français, caissier d'une société de bienfaisance, correspondant puis rédacteur d'un journal. Il devint, par la suite, membre d'un bureau de bienfaisance français. Pendant tout ce temps, il restait en relations avec les autorités diplomatiques et consulaires de son pays d'origine et ne cessait de propager à l'étranger la pensée française. En 1895, alors qu'il désirait se marier avec une Alsacienne, les autorités allemandes refusent de lui délivrer les papiers nécessaires et le considèrent comme réfractaire. Il doit s'établir, sans esprit de retour, semble-t-il, à Buenos-Aires, s'y marie et se fait naturaliser Argentin. Revenu cependant en Alsace, il est accusé en 1915 par les Allemands d'intelligence avec l'ennemi. On le prie de passer en Allemagne. Après l'armistice, il revient en Alsace et réclame la nationalité française qui lui est accordée en juin 1920.

(1) Réclamation d'un sinistré du Haut-Rhin, R***, du 21 juin 1921.

Voilà donc une personne qui juridiquement avait cessé d'appartenir à la communauté française, mais qui en fait lui était restée unie par les liens de la plus étroite solidarité morale.

Quoi qu'il en soit, les étrangers qui ont obtenu la nationalité française sur leur demande en vertu du traité de paix se voient refuser tout droit à réparation de leurs dommages de guerre. Mais où leur situation devient particulièrement grave, c'est qu'après avoir ainsi changé de nationalité, ils peuvent craindre d'être moins bien traités que n'importe quelle autre personne qui serait restée étrangère. Cette dernière pourrait, en effet, obtenir dans l'avenir réparation de ses dommages, soit à la suite d'une convention diplomatique entre la France et le pays dont elle est le ressortissant, soit tout simplement par mesure gracieuse de son propre gouvernement.

L'étranger, au contraire, devenu Français en vertu du traité de paix se verra opposer par la France que lors du dommage il était étranger et qu'il ne peut revendiquer le bénéfice de la loi du 17 avril 1919. L'autorité de son ancien pays lui refusera tout droit même à un simple secours en lui disant qu'actuellement il fait partie de la communauté française.

Rien de plus suggestif, à ce propos, que la teneur d'une lettre adressée le 24 mars 1921 à un sinistré du Haut-Rhin, par la division des affaires étrangères de la Confédération Helvétique : « Les pertes dont il s'agit (dommages de guerre) n'atteignent pas notre

économie nationale, mais bien celle de l'Etat où elles ont été éprouvées... Votre domicile est d'ailleurs une parcelle du territoire français... C'est donc bien à la France seule qu'il appartient de vous venir en aide et de vous fournir les moyens de déployer votre activité d'avant-guerre.»

Les personnes visées par l'un des 6 alinéas du paragraphe 2 de l'annexe à la Section V de la Partie III du Traité de Paix sont très nombreuses dans le département du Haut-Rhin. Beaucoup d'entre elles sont sinistrées de guerre. La question présente donc un intérêt pratique tout autant que théorique, car elles ont déposé des requêtes tendant au paiement d'indemnités. Mais la jurisprudence les a toujours écartées du bénéfice de la réparation telle qu'elle résulte de la loi du 17 avril 1919.

La préfecture du Haut-Rhin, tout en se rendant compte qu'il était impossible tant par suite de l'état des textes que par suite des principes mêmes qui sont à la base du droit nouveau, d'accorder *ipso facto* la réparation à ces nombreuses catégories de personnes étrangères au moment du dommage, a soumis la question au commissariat général (1). Elle peut se résumer dans les termes suivants : accorder le droit à réparation à n'importe quelle personne devenue fran-

(1) Lettres du Préfet du Haut-Rhin au Commissaire Général de la République, numéros 1146/A du 1 février 1921, 1362/G du 20 juillet 1921, 1839/G du 25 juillet 1921, 2436/G du 21 octobre 1921. Lettre n° 1860/A du 24 novembre 1921 du préfet du Haut-Rhin au Ministre des Régions libérées.

çaise sur sa demande, ce serait aller à l'encontre de la volonté du législateur, ce serait saper le fondement même du droit; la refuser à toutes les personnes devenues françaises dans les mêmes conditions, ce serait dans une proportion toute pareille méconnaître les principes d'égalité et de solidarité de tous devant les charges de la guerre. Nous avons vu pour quoi.

Il y a un défaut d'harmonie évident entre la loi nationale du 17 avril 1919 et le texte diplomatique du 28 juin 1919. Il faudrait qu'une loi nouvelle, sans se départir des principes proclamés dans la charte du sinistré, admit certaines catégories de personnes devenues françaises sur leur demande, au bénéfice du droit nouveau, qu'elle écartât les autres, par exemple les Allemands devenus Français en vertu du numéro 6 du paragraphe 2 de l'annexe à la Section V de la Partie III du Traité de Paix. Mais c'est là essentiellement un domaine réservé au législatif et dans lequel ne peuvent entrer ni l'administration, ni les commissions d'évaluation.

Le traité de paix s'occupe enfin d'une troisième catégorie d'individus. « Sous réserve des dispositions du paragraphe 2, les Allemands nés ou domiciliés en Alsace-Lorraine, même s'ils ont l'indigénat alsacien-lorrain n'acquièrent pas la nationalité française par l'effet du retour de l'Alsace-Lorraine à la France.

Ils ne pourront obtenir cette nationalité que par voie de *naturalisation* à condition d'être domiciliés en Al-

sace-Lorraine depuis une date antérieure au 3 août 1914 et de justifier d'une résidence non interrompue sur le territoire réintégré pendant trois années à compter du 11 novembre 1918. »

A ces personnes qui seraient sinistrées de guerre, la réparation des dommages devra être refusée en tout état de cause. *A fortiori*, rien ne justifie la réparation du préjudice souffert par les anciens ennemis puisque la jurisprudence et la doctrine la refusent aux simples étrangers devenus Français par naturalisation.

A côté des Français d'origine et des réintégrés de plein droit qui bénéficient des dispositions de la loi du 17 avril 1919, il est fait mention de leurs héritiers. On admet généralement dans les départements du Nord et de l'Est de la France, que les héritiers doivent être Français au moment de la promulgation de la loi et à celui de la demande d'indemnité. C'est dans la logique de la loi. Ce point a d'ailleurs été précisé par le rapporteur à la Chambre des députés en réponse à une observation de M. Puech. « Notre loi n'admet pas les étrangers au nombre des attributaires de l'indemnité. Quel que soit le chemin par lequel ils voudraient l'obtenir, elle leur sera refusée. Ils ne pourront y accéder que par les traités dont M. le garde des sceaux parlait tout à l'heure. »

Pour les transmissions du droit à titre gratuit par acte entre vifs ou par testament, le législateur est resté absolument muet. Il n'en a pas été question au cours

des travaux préparatoires. Il faut donc appliquer les principes. Le droit étant, avant tout, un élément du patrimoine, un droit de créance peut être transmis à titre gratuit conformément au droit commun. Mais la logique de la loi exige que le bénéficiaire de cette transmission soit un Français.

La même solution devra être adoptée en Alsace-Lorraine, mais il faudra faire une exception en faveur des héritiers ou des donataires qui tiennent leurs droits d'un Français d'origine ou d'un réintégré de plein droit et qui sont eux-mêmes devenus Français, par application des dispositions du paragraphe 2 de l'annexe à la Section V de la Partie III du Traité de Paix. Ils auront le même droit à réparation que le *de cujus* ou le donateur. Le veut ainsi la concordance des notions générales concernant la transmissibilité des biens et des droits, des principes de la loi du 17 avril 1919 et des dispositions expresses du traité de paix. Le traité de paix, en effet, décide en son article 54 que « à partir du jour où elles auront réclamé la nationalité française, les personnes visées au paragraphe 2 de (ladite) annexe seront réputées Alsaciennes-Lorraines avec effet rétroactif au 11 novembre 1918. » Par suite de cet effet rétroactif, elles seront considérées comme Françaises avant la promulgation de la loi du 17 avril 1919, *a fortiori* avant son introduction en Alsace-Lorraine par le décret du 3 septembre 1920 et avant le dépôt de la déclaration de dommages de guerre.

Cette question est, en quelque sorte, indépendante du droit à réparation que les mêmes personnes ne pourraient réclamer de leur chef, en l'état actuel de la législation, de la jurisprudence et de la doctrine. Le droit était au contraire dans le patrimoine du sinistré primitif : il était transmissible à l'ayant-droit actuel qui a pu réclamer et obtenir la nationalité française en vertu des clauses du traité de Versailles.

Nous avons vu, enfin, que l'article 3, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 1919 avait été introduit en Alsace-Lorraine. La seule modification qui y était apportée consistait en ce que ses dispositions n'étaient pas applicables aux sociétés dont une partie du capital social était détenue par des personnes réintégrées de plein droit ou ayant obtenu la nationalité française en vertu de l'annexe à la Section V de la Partie III du Traité de Paix.

On peut se demander s'il n'y a pas eu de la part du rédacteur du décret du 3 septembre 1920 défaut de compréhension de la situation faite à l'Alsace-Lorraine (1). Il y a en tout cas défaut d'harmonie entre des dispositions légales et les conséquences juridiques du retour à la France des provinces désannexées tel qu'il a été consacré par la Section V du texte diplomatique signé à Versailles le 28 juin 1919.

Dès le début de la guerre, la France avait pris des mesures pour mettre sous séquestre les biens de toute

(1) Voir également décret du 3 octobre 1921, portant règlement d'administration publique pour l'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 3 de la loi du 17 avril 1919.

nature qui étaient détenus sur le territoire *national* par des nationaux de puissances ennemies. Cette rétention des biens réputés ennemis était une conséquence de l'*état de guerre*, du *droit de légitime défense*.

En Alsace-Lorraine, *territoire juridiquement* ennemi pendant les hostilités, il n'en était plus de même. Alsaciens-Lorrains et Allemands d'origine, Alsaciens-Lorrains et nationaux d'autres puissances ennemies de la France, Alsaciens-Lorrains et neutres pouvaient régulièrement, au regard de la loi allemande commercer et contracter entre eux. Au regard de la France, puissance étrangère, leurs opérations n'étaient pas soumises à un pouvoir de surveillance, de contrôle ou d'interdiction de sa part. Les parts de capital social pouvaient donc passer régulièrement au cours même des hostilités d'un Alsacien-Lorrain à un Allemand d'origine et réciproquement d'un Allemand d'origine à un Alsacien-Lorrain.

Survient l'armistice. Or le traité de paix du 28 juin 1919, contrairement aux principes admis jusqu'à ce jour par le droit des gens, décide le retour de l'Alsace-Lorraine à la France, à partir du 11 novembre 1918, date de l'armistice.

En ce qui concerne notre matière, l'article 74 du traité dispose : « Le gouvernement français se réserve le droit de retenir et liquider tous les biens, droits et intérêts que possédaient à la date du 11 novembre 1918 les ressortissants allemands ou les sociétés con-

trôlées par l'Allemagne sur les territoires visés à l'article 51 (Alsace-Lorraine).....

L'Allemagne indemniserait directement ses ressortissants dépossédés par les dites liquidations.

L'affectation du produit de ces liquidations sera réglée conformément aux dispositions des Sections III et IV de la Partie X (clauses économiques) du présent traité. »

Pour ce qui concerne les nationaux de puissances ennemies autres que l'Allemagne, il a été pris des dispositions semblables en ce qui concerne leurs biens dans les traités de St-Germain-en-Laye, de Neuilly-sur-Seine et de Trianon. C'est-à-dire que ce sont des textes diplomatiques qui ont indiqué à partir de quelle date la retention des biens ennemis par les puissances victorieuses devrait produire tous ces effets de droit.

Par analogie avec ces dispositions relatives à la mise sous séquestre et à la liquidation des biens ennemis on doit dire que la France ignore les faits contemporains de la période d'hostilités en Alsace-Lorraine. Elle ne connaît pas les porteurs ennemis de parts sociales entre le 1er août 1914 et le 11 novembre 1918.

Il semble au contraire que l'article 3, paragraphe 2 de la loi du 17 avril 1919 appliqué en Alsace-Lorraine devrait être modifié comme suit :

« Les sociétés dont une partie du capital social était détenue en Alsace-Lorraine par des nationaux des puissances ennemies au moment où le gouvernement

français se réservait le droit de retenir et liquider tous leurs biens, droits et intérêts devront rembourser à l'Etat par des retenues sur les dividendes distribués aux porteurs ressortissant des puissances ennemies ou par toutes autres retenues à faire supporter par ces porteurs la part d'indemnité dont le capital par eux détenu aurait bénéficié. »

Conserver l'ancienne rédaction qui n'avait toute sa valeur que pour le territoire national tel qu'il était constitué le 1er août 1914, ce serait admettre la possibilité pour la France de légiférer rétroactivement à propos d'un territoire juridiquement ennemi. Ce serait méconnaître les traités ou simplement la logique.

§ III. *Etendue du droit.*

Après avoir déterminé quels sont les titulaires du droit à la réparation, il convient de se demander quelle est l'étendue de ce droit. Non pas qu'il puisse être question de laisser en dehors de la réparation une partie — si minime fût-elle — des dommages de guerre subis par les sinistrés d'Alsace-Lorraine. Ils ont, en effet, tout comme les autres sinistrés de France, un droit strict à la réparation *intégrale*. Mais il faut savoir si en Alsace-Lorraine, le droit nouveau, le droit à la réparation tel qu'il est défini et sanctionné par la loi du 17 avril 1919 ne va pas se confondre avec les droits que les sinistrés peuvent éventuellement tenir d'autres textes, ces droits ayant eux-mêmes une autre origine, une autre nature, une autre sanction.

L'article 2 de la loi du 17 avril 1919 est ainsi conçu : « Les dommages certains, matériels et directs causés en France et en Algérie aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de la guerre ouvrent droit à la réparation intégrale institutée par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914, *sans préjudice du droit pour l'Etat français d'en réclamer le paiement à l'ennemi.*

Sont considérés comme dommages résultant des faits de la guerre, notamment :

1. Toutes les réquisitions opérées par les autorités ou troupes ennemies, les prélèvements en nature effectués sous toutes formes ou dénominations, même sous la forme d'occupation, de logement et de cantonnement ainsi que les impôts, contributions de guerre et amendes dont auraient été frappés les particuliers ou les collectivités.

2. Les enlèvements de tous objets tels que : récoltes, animaux, arbres et bois, matières premières, marchandises, meubles meublants, titres et valeurs mobilières; les détériorations ou destructions partielles ou totales de récoltes, de marchandises et de tous biens meubles quels que soient les auteurs de ces enlèvements, détériorations ou destructions; les pertes d'objets mobiliers, soit en France, soit à l'étranger, au cours des évacuations ou rapatriements.

3. Les détériorations d'immeubles bâtis ou non bâtis y compris les bois et forêts; les destructions partielles ou totales d'immeubles bâtis; les enlèvements, détériorations ou destructions partielles ou totales

d'outillages, d'accessoires et d'animaux appartenant à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole qui seront pour l'application de la présente loi considérés comme immeubles par destination, qu'ils appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'immeuble, sans qu'il y ait lieu de rechercher quels sont les auteurs des dommages visés au présent paragraphe.

4. Tous les dommages visés aux paragraphes précédents causés dans la zone de défense des frontières ainsi que dans le voisinage des places de guerre et des points fortifiés, sans qu'il puisse être opposé aux ayants-droit aucune exception tirée des lois et décrets concernant les servitudes militaires. Toutefois pour fixer le montant de l'indemnité, les commissions d'évaluation devront faire état du caractère précaire des constructions élevées dans les zones militaires en contravention aux lois et règlements, ou en vertu d'autorisations subordonnées à l'engagement de démolir à première réquisition.

5. Tous les dommages causés aux bateaux armés à la petite pêche. Un règlement d'administration publique déterminera la procédure à suivre pour la constatation et l'évaluation du dommage.

Sont compris dans les dommages visés aux paragraphes précédents ceux causés par les armées françaises ou alliées soit en raison des mesures préparatoires de l'attaque, des mesures préventives de la défense, des nécessités de la lutte et de l'évacuation des points menacés, soit en raison des besoins de l'occu-

pation dans les parties du territoire qui ont été comprises dans la zone des armées, en particulier de la réquisition, du logement et du cantonnement, le réclamant conservant la faculté d'user par préférence des dispositions des lois du 10 juillet 1791 et du 3 juillet 1877, des décrets du 2 août 1877, du 23 novembre 1886 et du 27 décembre 1914.

Les dommages sont constatés et évalués et l'indemnité est fixée pour chaque sinistré par catégories, suivant la classification ci-dessus, conformément aux dispositions de la présente loi. Le sinistré a la faculté de produire en même temps ses réclamations pour les diverses catégories des dommages qu'il a subis. »

Une énumération aussi détaillée a l'avantage de ne rien oublier. Tous les dommages de guerre sont réparés, quels que soient leur nature : mobiliers ou immobiliers; leur étendue : partiels ou totaux; leur origine : enlèvement ou destruction sur place; leurs auteurs : armées françaises, alliées ou ennemies. Cette classification a été conservée par le décret du 3 septembre 1920, introduisant en Alsace-Lorraine la loi du 17 avril 1919.

Mais une remarque s'impose : une partie du premier paragraphe de l'article 2 trouve difficilement sa justification en Alsace-Lorraine. C'est celle qui consacre la réparation intégrale des dommages subis « sans préjudice du droit pour l'Etat français d'en réclamer le paiement à l'ennemi. » Si la France, en effet, doit poursuivre vis-à-vis de l'Allemagne une

politique énergique d'exécution du traité de paix, elle ne peut ignorer telles de ses clauses qui, à tort ou à raison ont tempéré nos exigences nationales, ou encore les conséquences juridiques du retour de l'Alsace-Lorraine à la mère-patrie.

En cette matière, l'article 55 du traité édicte : « Les territoires visés à l'article 51 (Alsace-Lorraine) feront retour à la France francs et quittes de toutes dettes publiques dans les conditions prévues par l'article 255 de la partie IX (clauses financières) du présent traité. » Il faut conclure de cette dernière disposition de l'article 255 que l'Etat cessionnaire est exonéré de la portion de dette de l'empire allemand afférente à l'Alsace-Lorraine telle qu'elle était constituée le 11 novembre 1918. *A contrario*, il faut admettre que la dette résultant pour l'Etat français de la réparation des dommages de guerre et portérieure au 11 novembre 1918 serait à supporter par le budget français.

En outre, lorsqu'on examine les clauses relatives aux réparations exigées de l'Allemagne, on remarque qu'il s'agit de réparations aux biens situés dans les limites de l'ancienne frontière.

Sous le bénéfice de cette remarque et pour en revenir à la classification de la loi du 17 avril 1919, nous dirons qu'à côté des dégâts de guerre proprement dits : détérioration ou destruction d'immeubles, par exemple, il y a d'autres dommages. Or ces dommages qui sont visés par la loi du 17 avril 1919 introduite en Alsace-Lorraine le sont également par le traité de paix.

En bonne logique, ce ne serait pourtant pas à la France à en assurer le paiement ou même à en supporter l'avance, mais à l'Allemagne par l'intermédiaire des organismes créés par le texte diplomatique du 28 juin 1919. Raisonner autrement, ce serait affaiblir la portée d'un traité et consacrer de gâité le cœur de nouveaux abandons au profit de l'ennemi d'hier.

Partant de ces principes, trois sortes de dommages de guerre auraient dû être ou exclus de la réparation prévue par la loi du 17 avril 1919 appliquée à l'Alsace-Lorraine ou maintenus, mais avec des dispositions spéciales. Ce sont les réquisitions opérées par les Allemands; les amendes dont auraient été frappés les particuliers ou les collectivités; les dégâts survenant pendant l'exécution des contrats passés au cours de la guerre entre l'autorité allemande et les ressortissants alsaciens et lorrains.

Dès le début de leur fonctionnement, les commissions d'évaluation du Haut-Rhin avaient cru pouvoir faire mandater aux sinistrés, sur le budget français, le montant des réquisitions opérées par l'autorité allemande. Elles assimilaient ces réquisitions à des dommages de guerre.

Antérieurement au décret du 3 septembre 1920, une compétence aussi large semblait se justifier par plusieurs textes : loi locale du 3 juillet 1916, alors en vigueur; arrêté du 20 février 1919, instruction du directeur du service central des dommages de guerre du 25 septembre 1919 qui ne faisait que l'application

des principes admis par les deux autres textes.

Depuis l'introduction en Alsace-Lorraine de la loi française du 17 avril 1919, l'article 2 de cette loi : « sont considérés comme dommages résultant des faits de la guerre, notamment : 1. toutes les réquisitions opérées par les autorités ou troupes ennemies » laissait entendre qu'aucune distinction ne devait être faite entre les réquisitions allemandes et toutes autres catégories de dommages énumérés par l'article 2 de la loi. C'était en quelque sorte l'application littérale de la loi elle-même telle qu'elle avait été introduite dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle par le décret du 3 septembre 1920. Mais on peut se demander s'il n'y avait pas là inadvertance du rédacteur du décret. Comment se posait la question en droit ?

La loi locale du 3 juillet 1916 en son article 2 n'avait pas prévu dans une catégorie spéciale de dommages les réquisitions allemandes. Bien mieux un décret du ministère d'Alsace-Lorraine du 16 août 1916 faisait une place à part aux prestations de guerre. Voici en quels termes :

« La question de savoir dans quelle mesure, les dégâts causés par les troupes allemandes en dehors des faits de guerre proprement dits, sont à considérer comme prestations de guerre et tombent par conséquent sous l'application de la loi sur les réquisitions militaires, ou comme dommages de guerre et tombent alors sous l'application de la loi du 3 juillet 1916, a

fait l'objet de pourparlers approfondis entre le ministère et les autorités d'empire.

Il est hors de doute qu'il serait extrêmement désirable de pouvoir établir des règles fixant les cas où doivent être appliquées respectivement la loi sur les réquisitions militaires et la loi sur l'évaluation des dommages de guerre.

Il sera cependant impossible d'établir de telles règles, d'autant plus que la loi sur les réquisitions militaires s'est montrée, à l'application, insuffisante et peu claire à plusieurs points de vue. Il ne sera donc pas possible d'obtenir que les termes « réquisitions militaires » et « dommages de guerre » soient compris d'une manière uniforme par les différents organismes chargés de la constatation, si fâcheuse que soit cette conséquence. »

Dès cette époque, il semblait donc désirable à l'autorité allemande de ne pas confondre les deux sources de dommages ; mais par suite des difficultés de réalisation, il fallait passer outre à ce désir.

L'administration française, au lendemain de l'armistice, fit paraître l'arrêté du 20 février 1919 d'où l'on peut extraire les dispositions suivantes :

Article 4. « Provisoirement, toute nouvelle demande tendant à obtenir la réparation des dommages de guerre y compris les réquisitions de l'armée allemande et les dégâts de cantonnement causés par elle, sera instruite conformément à la loi locale du 3 juillet 1916 et aux ordonnances d'exécution de ladite loi,

sous réserve que les décisions prises en second ressort par la commission d'évaluation d'appel seront définitives.

Les avances et acomptes seront calculés et payés dans les conditions fixées par cette législation, pour le compte de l'Etat allemand tenu de les rembourser conformément à l'article 16 de la loi du 3 juillet 1916. »

Il convient de remarquer qu'au moment où parut l'arrêté du 20 février 1919, le traité de paix n'était pas encore signé et qu'il n'y avait pas cessation officielle des hostilités. En outre, la loi française du 17 avril 1919 était en préparation et fût-elle votée à cette époque, que nous aurions dû nous en tenir à la loi locale seule applicable en fait et en droit en matière de réquisitions allemandes. Or la loi locale n'avait prévu nulle part, au profit de l'individu un droit opposable à l'empire, mais seulement la possibilité pour l'Alsace-Lorraine de réclamer à l'Empire remboursement des avances et acomptes payés par elle.

Dans ces conditions, rien de plus simple : l'autorité française faisait état des dispositions existantes et envisageait le paiement des réquisitions allemandes comme donnant à l'Alsace-Lorraine un recours contre l'Empire, contre le Reich. Les créances particulières des victimes de réquisitions se transformaient de par la loi allemande elle-même en une créance collective.

L'Alsace-Lorraine devenant à nouveau portion du territoire national, cette créance était sanctionnée par

l'article 58 du traité de paix ainsi conçu : « Une convention spéciale fixera les conditions du remboursement en marks des dépenses exceptionnelles de guerre avancées au cours de la guerre par l'Alsace-Lorraine ou les collectivités publiques d'Alsace-Lorraine pour le compte de l'empire aux termes de la législation allemande telles que réquisitions, logement de troupes... »

Cet article complétait la disposition plus générale énoncée à l'article 55 du traité de paix et d'après laquelle l'Alsace-Lorraine faisait retour à la France franche et quitte de toutes dettes publiques.

Or, c'était bien en vertu de la législation allemande, en vertu de la loi sur les prestations de guerre, ou en vertu de la loi du 3 juillet 1916 que les réquisitions allemandes avaient été remboursées aux intéressés.

Cette situation devait être modifiée radicalement par le fait, qu'à la loi locale consacrant le droit pour un Etat particulier de réclamer à l'empire le remboursement des avances et acomptes payés pour la réparation des dommages de guerre, était substituée la loi française consacrant le principe du droit individuel à la réparation intégrale. Aux termes de la loi du 17 avril 1919, en effet, c'est le sinistré lui-même qui s'adresse à la collectivité française pour obtenir réparation du préjudice souffert.

De plus, l'arrêté du 20 février 1919 croyait pouvoir mettre à la charge de l'Allemagne les dépenses faites depuis l'armistice et provenant de l'application de la

loi d'empire du 3 juillet 1916. Or, il ne faut pas oublier que l'arrêté avait paru avant la signature du traité de paix et que, par conséquent, il devait en ignorer les clauses futures. Rien d'étonnant par suite que les termes de l'arrêté soient en contradiction avec ces clauses.

Depuis l'introduction en Alsace-Lorraine de la loi du 17 avril 1919, les sinistrés ne peuvent plus en tout cas se référer à la loi de 1916 dont quelques articles seulement concernant la procédure et ne touchant pas au fond du droit sont restés en vigueur. Mais ils voudront l'application des dispositions de la loi française qui leur sont favorables, auraient-elles été étendues à tort aux trois départements désannexés.

Il est permis, en effet, de se demander à quels motifs obéissait le législateur, lorsqu'il avait déclaré que seraient considérées comme dommages résultant des faits de la guerre toutes les réquisitions opérées par les autorités ou troupes ennemies. Il envisageait, sans aucun doute, les réquisitions opérées par les *Allemands en France au cours de l'occupation ennemie*. Des renseignements tirés des débats parlementaires, il résulte que la loi ne pouvait prendre, à ce moment-là, en considération les réquisitions subies en Alsace-Lorraine pas plus d'ailleurs que les autres dommages. Le texte final bien que voté postérieurement à l'armistice, devait porter l'empreinte de cet état d'esprit.

Bien plus, il eût été paradoxal de prévoir le règle-

ment des réquisitions allemandes en Alsace-Lorraine suivant le même mode qu'en France, alors que des dispositions très précises du Traité de paix de Versailles assimilent au territoire allemand l'Alsace-Lorraine pour la réparation des préjudices aux droits, biens et intérêts qui y étaient possédés avant l'armistice. On peut donc s'étonner que la partie de l'article 2 de la loi du 17 avril 1919 qui traite des réquisitions ennemies ait été maintenue tout au moins sans modifications, sans adaptation quelconque lorsqu'il s'est agi des provinces recouvrées.

On ne pourrait, non plus, assimiler les réquisitions allemandes à des réquisitions françaises. L'avant-dernier paragraphe de l'article 2 a prévu, en effet, une option au bénéfice des sinistrés. Conformément à ce paragraphe, l'intéressé peut, ou bien user par préférence des dispositions relatives aux réquisitions, ou bien demander le bénéfice de celles de la loi de réparation. La collectivité française se reconnaît débitrice, soit en vertu d'obligations consacrées par un titre de réquisition, soit en vertu des principes proclamés par le statut nouveau.

Une option semblable ne saurait se concevoir pour les Alsaciens-Lorrains puisque les engagements n'ont ni les mêmes auteurs ni la même origine et qu'il ne doit pas dépendre des intéressés de déclarer débitrice indistinctement et par un libre choix de leur volonté la France ou l'Allemagne.

En réalité les réquisitions allemandes devraient

échapper entièrement à tout règlement par la France. Mais ce n'est pas à dire que les victimes de réquisitions allemandes en Alsace-Lorraine sont dénuées de tout recours. Leurs droits sont seulement sanctionnés par un autre texte que la loi du 17 avril 1919.

Ce texte, de portée plus générale que n'importe quelle loi nationale, ce texte, pourrait-on dire, supra-national est le Traité de paix lui-même en son article 297 : « e) Les ressortissants des puissances alliées ou associées auront droit à une indemnité pour les dommages ou préjudices causés à leurs biens, droits ou intérêts... Les réclamations formulées à ce sujet par ces ressortissants seront examinées et le montant des indemnités sera fixé par le tribunal arbitral mixte franco-allemand... Les indemnités seront à la charge de l'Allemagne...

f) Toutes les fois que le ressortissant d'une puissance alliée ou associée propriétaire d'un bien, droit ou intérêt *qui a fait l'objet d'une mesure de disposition sur le territoire allemand* en exprimera le désir, il sera satisfait à la réclamation prévue au paragraphe e) lorsque le bien existe encore en nature, par la restitution dudit bien.

Dans ce cas, l'Allemagne devra prendre toutes les mesures nécessaires pour remettre le propriétaire évincé en possession de son bien libre de toutes charges ou servitudes.

Si la restitution visée au présent paragraphe ne peut être effectuée, des accords particuliers... pour-

ront intervenir pour assurer que le ressortissant d'une puissance alliée ou associée soit indemnisé du préjudice visé au paragraphe *e)* par l'attribution d'avantages ou d'équivalents qu'il consent à accepter en représentation des biens, des droits ou des intérêts dont il a été évincé.

En raison des restitutions effectuées conformément au présent article, les prix ou les indemnités fixés par application du paragraphe *e)* seront diminués de la valeur actuelle du bien restitué, compte tenu des indemnités pour privation de jouissance ou de détérioration. »

Il était donc entendu que l'Alsacien et le Lorrain, tout comme tel autre ressortissant d'une puissance alliée ou associée quelconque, pouvait réclamer le bénéfice de ce dernier texte. Les réquisitions allemandes ont été des mesures de disposition exceptionnelles sur un territoire qui était allemand au moment où elles furent exercées. C'étaient des mesures exceptionnelles effectuées en vertu de la loi allemande du 13 juin 1873 sur les prestations de guerre.

Comment pourrait-on nier la valeur des dispositions contenues dans le Traité de paix? Ce texte qui prévoit et sanctionne de telles dispositions engage tous ses signataires. Un organisme spécial, le tribunal arbitral mixte franco-allemand fonctionne avec toutes les garanties désirables. Le préjudice souffert par l'intéressé est réparé intégralement. Enfin, *tout res-*

sortissant d'une puissance alliée ou associée peut réclamer le bénéfice de l'article 297.

Si les victimes des réquisitions allemandes avaient quelque doute sur l'efficacité des clauses ci-dessus énoncées, il suffirait de les renvoyer aux cas d'espèces déjà réglés par le tribunal arbitral franco-allemand. Nous n'en retiendrons que deux exemples.

Dans une première affaire, il s'agissait d'un hôtel de Strasbourg qui avait dû livrer à la réquisition des autorités allemandes une grande partie de sa lingerie, de sa batterie de cuisine contre paiement d'une somme bien au-dessous de la valeur réelle des objets réquisitionnés. Le tribunal a tout d'abord adopté en faveur du propriétaire de l'hôtel, réintégré de plein droit dans la nationalité française cette manière de voir qu'il devait être considéré par fiction juridique comme possédant déjà la nationalité française au moment de la réquisition. Puis, faisant application au cas d'espèce, de l'article 297 du Traité de Versailles, il a considéré la réquisition comme constituant une mesure exceptionnelle de guerre dont l'indemnisation incombe directement à l'Allemagne (1).

Une autre requête relative à une réquisition allemande d'automobile a été déclarée recevable par le tribunal. Elle tendait à faire condamner l'Etat allemand au paiement d'une indemnité. Le tribunal dut surseoir, après avoir admis la recevabilité

(1) Décision relatée dans le journal « *Le Démocrate du Haut-Rhin* » du 23 septembre 1921.

de la demande, mais seulement pour attendre le rapport d'une expertise qui l'éclairerait sur le montant effectif du dommage (2).

Etant donné, toutefois, que d'une part sous l'empire de la loi locale, les personnes victimes de réquisitions allemandes pouvaient en demander réparation aux commissions d'évaluation, que d'autre part, la loi du 17 avril 1919 introduite en Alsace-Lorraine n'a pas été modifiée en ce qui concerne les réquisitions ennemies, les dispositions expresses du Traité de paix ont été perdues de vue. Les sinistrés ont continué à s'adresser aux organismes de constatation et d'évaluation qui étaient plus proches d'eux et dont la procédure était plus simple. Mais il ne semble pas douteux, néanmoins, que ces organismes devraient se déclarer incompetents pour la raison juridique suivante: en cas de conflit positif entre deux textes, c'est le texte diplomatique qui fait foi et non un simple texte national à caractère unilatéral. D'ailleurs, appliquer les dispositions de la loi nationale ce serait pratiquement admettre que des sommes qui devaient rester à la charge de l'Allemagne seront définitivement acquittées par la France sans recours possible contre l'ennemi vaincu et responsable de la guerre. Cette solution, immorale au premier chef, serait grave.

Mais les délais de dépôt des requêtes au tribunal arbitral mixte franco-allemand expiraient le 10 jan-

(1) La tribune technique et industrielle de Strasbourg. Bulletin d'information relatif aux indemnités dues pour les réquisitions allemandes, page 11, 5 octobre 1921.

vier 1922. Le président du conseil, saisi par l'office de vérification et de compensation d'une demande de prorogation, a fait connaître que le délai imparti pour le dépôt des requêtes avait déjà été prorogé deux fois et que la dernière de ces prorogations n'avait été accordée qu'à la majorité d'une voix et sur la promesse de l'agent général du gouvernement français qu'il n'en serait pas sollicité une troisième (1).

Pour les paiements effectués déjà par la France, en application des lois du 3 juillet 1916 et 17 avril 1919, la jurisprudence du tribunal dira si la France peut se substituer à ses nationaux et demander par son intermédiaire à l'Allemagne remboursement des sommes versées indûment.

Pour les indemnités sur lesquelles il n'a pas encore été statué, les commissions d'évaluation devraient se déclarer incompétentes, mais il faudrait que cette déclaration d'incompétence fût faite sous une forme telle qu'il n'en résultât pas pour les intéressés une impossibilité absolue de revenir devant elles au cas où ils seraient déboutés par ailleurs. C'est du jour de la décision de la commission que partirait le délai de six mois prévu pour l'introduction des instances par l'article 3 du règlement de procédure du tribunal arbitral mixte franco-allemand. Cet article 3 contient, en effet, une disposition qui est, au point de vue qui nous préoccupe, particulièrement intéressante; à savoir que

(1) Il se pourrait néanmoins qu'un nouveau règlement intervienne pour la prorogation des délais de dépôt des requêtes au Tribunal arbitral mixte.

le délai de présentation « pourra être prolongé de façon que l'intéressé ait six mois dès le jour où il a eu connaissance des dommages ou préjudices causés à ses biens, droits ou intérêts, *ou dès le jour où il aura su que son bien ne lui serait pas restitué* » (2). C'est donc du jour de la décision d'incompétence de la commission d'évaluation que partirait le délai de six mois prévu par l'article 3 du règlement.

On pourrait relever à la charge du rédacteur du décret du 3 septembre 1920 une autre inadvertance. Il s'agit des amendes infligées aux populations de l'Alsace et de la Lorraine.

Un article du Traité de paix, l'article 63 est, en effet, ainsi rédigé : « En égard à l'obligation assumée par l'Allemagne dans la partie VIII (Réparations) du présent traité, d'accorder compensation pour les dommages causés sous forme d'amendes aux populations civiles des pays alliés ou associés, les habitants des territoires visés à l'article 51 (Alsace-Lorraine) seront assimilés aux dites populations. »

Mais quel sera précisément le moyen pratique d'assimiler à ces populations, les Alsaciens-Lorrains, si l'on fait à ces derniers application de la loi du 17 avril 1919? Nous l'avons vu, en effet, les dommages de guerre en Alsace-Lorraine sont remboursés par la France, sans possibilité de remboursement par l'Allemagne. Il faudrait alors que la commission des répa-

(2) Lettre n° 479 3/G du 12 janvier 1922 du Commissariat Général de la République au préfet du Haut-Rhin.

rations, créée par l'article 233 du Traité de paix, demande à l'Allemagne l'acquittement de sa dette représentative des amendes infligées aux Alsaciens-Lorrains pendant la guerre. C'était précisément pour cette catégorie de dommages seule qu'aurait due être maintenue par le décret du 3 septembre 1920 la formule incluse dans l'article 2 de la loi du 17 avril 1919 : « sans préjudice du droit pour l'Etat français d'en réclamer le paiement à l'ennemi. »

Enfin, dans certains cas, les dommages résultant des faits de la guerre mais subis en cours d'exécution d'un contrat passé en Alsace-Lorraine entre particulier ou société et autorité allemande ou particulier allemand, ne devraient pas, semble-t-il, être réparés au titre de la loi du 17 avril 1919. L'article 72 du Traité de paix prévoit pour eux une réparation spéciale. « Le règlement des questions concernant les dettes contractées avant le 11 novembre 1918 entre l'Empire et les Etats allemands ou leurs ressortissants résidant en Allemagne d'une part, et les Alsaciens-Lorrains résidant en Alsace-Lorraine d'autre part sera effectué conformément aux dispositions de la Section III de la Partie X (clauses économiques) du présent traité, étant entendu que l'expression « avant-guerre » doit être remplacée par l'expression avant le 11 novembre 1918 »... Il pourra être constitué sur le territoire visé à l'article 51, pour le règlement desdites dettes dans les conditions prévues à la Section III de la Partie X (clauses économiques) du présent traité un

office spécial de vérification et de compensation, étant entendu que le dit office pourra être considéré comme un « office central » au sens du paragraphe premier de l'annexe de ladite section. »

Cet office spécial de vérification et de compensation fonctionne à Strasbourg.

Une société d'Alsace, par un contrat formel, avait abandonné à l'autorité militaire allemande et pour la durée des hostilités l'exploitation d'une ligne de chemin de fer électrique. Le nouvel exploitant s'engageait à payer à la société une redevance périodique. Mais il était convenu, en outre, qu'à la fin de la guerre, une expertise devrait déterminer l'indemnité due à la société non seulement pour usure excessive, anormale du matériel, mais encore pour les dommages de guerre résultant, par exemple, de bombardements. (1)

Dans ces conditions, on ne comprendrait pas que la société sinistrée pût réclamer réparation au titre de la loi du 17 avril 1919. Pour elle aussi, ce sont les dispositions du Traité de paix qui doivent jouer.

Il est une autre question qui trouve sa place dans une étude consacrée à l'étendue du droit. C'est celle qui a été résolue par l'article 10, paragraphes 6, 7, 8 et 9 de la loi du 17 avril 1919. Il s'agit là du créancier privilégié, hypothécaire, ou antichrésiste, qui ne peut s'opposer au emploi, ni exiger le paiement de sa

(1) A titre d'exemple: contrat passé le 20 septembre 1915 entre le service des chemins de fer de campagne du détachement d'armée Guede et une société d'électricité d'Alsace pour l'exploitation d'une ligne de tramway appartenant à cette société.

créance avant une certaine époque. Il y a également d'autres dispositions qui sont d'une application aisée dans les départements du Nord et de l'Est de la France. Elles ont été maintenues, dans ce qu'elles ont de fondamental, par le décret du 3 septembre 1920 qui n'y apporte que de très légères modifications nécessitées par le régime spécial en vigueur dans les trois départements désannexés et par l'existence du droit civil local. En édictant les dispositions de l'article 10, le législateur a voulu remettre les choses en l'état où elles se trouvaient avant le dommage, sauvegarder, en les conciliant, les intérêts supérieurs de la reconstitution économique, les droits des sinistrés, les gages de leurs créanciers.

Mais qu'advient-il de ces mesures très sages lorsqu'on se trouve en présence d'Alsaciens possédant une créance hypothécaire sur des biens détruits par faits de guerre, mais qui appartenaient à des Allemands ?

On pourrait dire que le créancier hypothécaire est intéressé comme le propriétaire lui-même à la reconstitution de l'immeuble. Or, conformément aux prescriptions de la loi du 17 avril 1919, ce n'est que lorsque le propriétaire renonce à faire usage de ses droits de reconstitution que le créancier peut les exercer à sa place. Mais précisément dans l'hypothèse d'un propriétaire n'ayant pas de droit à la réparation de ses dommages en tant que sujet allemand, ce dernier ne pourrait renoncer à ce droit qui n'a été à aucun moment dans son patrimoine et on ne devrait pas consi-

dérer comme annulé le droit du créancier devenu seul intéressé. Cette solution semblerait d'autant plus logique à première vue que d'après le code civil allemand encore en vigueur en Alsace-Lorraine, l'hypothèque est un droit réel, indépendant de la créance. Il serait même considéré par certains auteurs comme se rapprochant beaucoup du droit de propriété.

La plus grave objection, l'objection fondamentale qui peut être faite à cette thèse, c'est que le droit à la réparation est un droit spécial, sinon exceptionnel. Il fait partie du droit public et pour rester ce qu'il doit être il déroge parfois aux principes admis en droit civil. Aux termes de la loi du 17 avril 1919, c'est seulement de l'abstention du propriétaire que naît le droit du créancier. Bien qu'elle soit tacite et automatique si l'on veut, une transmission existe. Or, on ne peut transmettre de droits inexistants. En acceptant d'ailleurs les revendications du créancier, l'Etat consacrerait des conséquences de fait inadmissibles. La destruction d'un immeuble ne saurait relever le propriétaire de ses obligations vis-à-vis de son prêteur. C'est cependant ce qui arriverait si ce prêteur était désintéressé par ailleurs, car il n'aurait plus aucun motif de poursuivre son débiteur. D'autre part, on ne voit pas très bien par quels moyens et sous quelle forme l'Etat obtiendrait de ce débiteur la restitution des sommes qu'il aurait remboursées à sa place. En définitive on aurait abouti contre le vœu formel de la loi

à payer à un Allemand sur les fonds du budget français, des indemnités de dommages de guerre.

Pour sauvegarder ses droits, le créancier hypothécaire Alsacien n'aurait qu'à demander le bénéfice des dispositions du Traité de paix concernant le règlement des dettes entre Allemands et ressortissants des puissances alliées ou associées. Il suffirait alors que l'office de vérification et de compensation prît en charge le remboursement de l'hypothèque en portant au débit de l'Allemagne les sommes employées à cet effet. Mais cette question ne devrait en aucun cas relever de l'application de la loi du 17 avril 1919.

Enfin, l'Alsace-Lorraine est dans une situation spéciale étant donné le grand nombre de biens ennemis séquestrés. Beaucoup d'entre eux ont été détruits ou détériorés par suite des faits de guerre. Des acquéreurs de ces biens dans le Haut-Rhin avaient émis la prétention de faire enlever par l'Etat et à ses frais des abris construits sur la propriété.

Cette demande était irrécusable. L'Etat français, en effet, ne saurait être tenu par les propriétaires actuels, acquéreurs des biens séquestrés de réparer les dommages de guerre qui les ont atteints. Ce serait admettre une reconnaissance de dette qui n'a existé à aucun moment à la charge de la collectivité française. La mise sous séquestre était une simple garantie sur des biens réputés ennemis qui devenaient « otages économiques ». Puis, la guerre cessant, ces biens étaient liquidés conformément aux stipulations des

traités de paix. Mais ils étaient liquidés dans l'état où ils se trouvaient au moment de la vente. La mise sous séquestre, puis la liquidation ne pouvaient placer les propriétés ennemies sous un régime juridique plus favorable et faire naître par suite des droits quelconques au profit de tiers acquéreurs. Ce serait aller à l'encontre de l'institution elle-même du séquestre qui ne serait plus une mesure de guerre, mais un procédé générateur d'obligations pour le Trésor.

On ne peut méconnaître toutefois les répercussions économiques que cette situation peut avoir dans une contrée où les biens endommagés mais séquestrés représentent une proportion importante de la richesse nationale.

SECTION II.

Organismes qui sanctionnent le droit à réparation.

§ 1^{er}. *Exposé de l'organisation dans le Haut-Rhin*

La commission d'évaluation dans le département du Haut-Rhin, comme la commission cantonale dans les autres départements français, est la cellule initiale de tout l'organisme créé en vue de sanctionner le droit défini par la loi. Mais tandis que l'origine de la commission cantonale remonte au décret du 20 juillet 1915, portant règlement d'administration publique relatif à la constatation et à l'évaluation des dommages résultant des faits de guerre, celle de la commission d'évaluation doit être cherchée dans l'article 6 de la loi d'Empire du 3 juillet 1916. Son organisation actuelle est donnée par l'Instruction du ministère d'Alsace-Lorraine du 22 février 1917 sur l'application de la loi d'Empire du 3 juillet 1916 (1).

L'article 5 de cette instruction, en effet, créait en Haute-Alsace une commission dans chacun des cercles suivants : Altkirch, Colmar, Guebwiller, Mulhouse, Ribeauville.

(1) Voir annexe II.

Or, ces commissions fonctionnent toujours dans les circonscriptions administratives pour lesquelles elles avaient été créées. La Haute-Alsace est devenue le département français du Haut-Rhin, les cercles allemands sont devenus des arrondissements mais la compétence *ratione materiae et ratione loci* des commissions d'évaluation est restée la même. L'autorité française s'est bornée à créer de toutes pièces une commission de cercle à Thann pour le territoire qui, dès le début de la guerre, avait été occupé par les troupes françaises. Puis elle rattachait le canton de Cernay qui administrativement dépend de l'arrondissement de Thann à la commission d'évaluation des dommages de guerre de Guebwiller.

On peut donc dire que le décret du 3 septembre 1920 introduisant en Alsace-Lorraine la loi du 17 avril 1919 a maintenu dans les départements désannexés la répartition des « autorités de constatation et d'évaluation » telle qu'elle était prévue par la législation locale. Celles-ci ont, par suite, une compétence qui s'étend sur tout un arrondissement. C'est très vaste si l'on se rappelle l'organisation française des commissions cantonales. Nous verrons, d'ailleurs, plus loin, qu'en réalité la commission d'évaluation se dédouble : son président a les attributions d'un conciliateur et d'un arbitre, tandis que la commission elle-même a les pouvoirs proprement juridictionnels, les pouvoirs d'un véritable tribunal des dommages de guerre.

Auprès des commissions d'évaluation, la loi locale

avait prévu un agent spécial dit « représentant des intérêts de l'empire » dont le rôle essentiel était de veiller à l'application uniforme de la législation en vigueur (1). Ce rôle était analogue à celui que possède actuellement l'agent administratif auprès de la commission cantonale. Le représentant des intérêts de l'empire devait toujours se placer au point de vue de la loi, sans oublier que la mission confiée aux autorités chargées de constater et d'évaluer les dommages de guerre était avant tout une mission économique. La tendance, en effet, des prescriptions exécutives du Conseil fédéral était de faciliter dans la plus large mesure la reprise de la vie normale dans les régions dévastées par la guerre. En étudiant dans le détail la loi du 3 juillet 1916, nous avons vu quelles étaient les attributions de l'agent de l'Etat et comment ce dernier représentait un recuage nécessaire des organismes de constatation et d'évaluation. Les commissions en apparence, tout au moins, étaient indépendantes vis-à-vis de l'administration, vis-à-vis de l'exécutif et c'était par l'intermédiaire de ses agents que l'Etat était appelé devant elles.

Au moment de l'introduction en Alsace-Lorraine de la législation française des dommages de guerre, il était donc naturel de conserver le représentant des intérêts de l'Etat puisque les commissions de la loi locale étaient elles-mêmes maintenues.

(1) Note de la Direction du service central des dommages de guerre du 1 mars 1920. DG 2117.

Il faut remarquer cependant que l'organisation prévue par la loi d'Empire était suffisante alors qu'il n'y avait encore que peu d'évaluations et que celles-ci, étant donné l'état de guerre ne portaient que sur des dégâts peu importants. Le travail des commissions allemandes est en fait insignifiant. Mais il n'en était plus de même au lendemain de la guerre. L'Etat français devait se trouver devant une tâche énorme de reconstitution. En outre, la compétence territoriale de chaque commission, nous l'avons vu, s'étendait à tout un arrondissement et il était impossible au seul représentant de l'Etat nommé auprès d'elle de suivre toutes les affaires et d'intervenir utilement dans la procédure.

Il a donc fallu créer dans le Haut-Rhin un corps d'agents techniques qui devaient être nommés plus tard et au fur et à mesure des vacances, représentants des intérêts de l'Etat.

Dans une lettre du 9 novembre 1920, le préfet du Haut-Rhin soumettait au Commissaire général de la République à Strasbourg un projet d'arrêté prévoyant sous l'autorité directe du directeur départemental du service des dommages de guerre, lui-même délégué du préfet, et auprès de chaque commission d'évaluation, un corps d'agents portant le titre d'inspecteurs principaux, inspecteurs et contrôleurs des dommages de guerre. Ils étaient chargés d'assister au point de vue administratif et technique le représentant des intérêts de l'Etat et de contrôler le remploi.

Après une nouvelle étude de la question, le Commissaire général de la République se disait d'accord avec le préfet.

Le rôle des inspecteurs principaux était assez complexe, d'autant plus qu'ils tendaient de plus en plus à devenir en même temps représentants des intérêts de l'Etat. Ils intervenaient au cours de l'instruction des affaires concernant les sinistrés à partir du dépôt de la demande d'indemnité jusqu'à l'évaluation définitive des dommages de guerre. Ils devaient en outre vérifier si les ouvrages exécutés par les sinistrés étaient bien ceux que l'Etat prenait à sa charge (dommages de guerre réels, emploi dans les conditions prévues par la loi du 17 avril 1919). Ils étaient chargés également de vérifier les demandes d'avances et d'acomptes. Ils facilitaient enfin la constitution et le fonctionnement des sociétés coopératives de reconstruction. Nommés aux fonctions de représentant des intérêts de l'Etat, ils étaient en quelque sorte les délégués du préfet auprès de la commission d'évaluation. Leur tâche était administrative, technique et contentieuse.

Au-dessus de la commission d'évaluation ordinaire, existait la commission supérieure d'appel de Strasbourg. Les articles 6, 7, 8, 9 et 10 alinéa 2 de la loi locale du 3 juillet 1916 étant maintenus en vigueur par l'article 21 du décret du 3 septembre 1920, la commission d'appel fonctionnait comme par le passé. Sa compétence s'étendait aux contestations qui lui

étaient soumises relativement aux décisions rendues par les commissions ordinaires des trois départements désannexés. Son organisation était semblable à celle des commissions du premier degré.

Enfin, pour parachever son œuvre, le texte introduisant dans les provinces recouvrées la loi du 17 avril 1919, reconnaissait l'autorité souveraine du Conseil d'Etat. Cette haute juridiction administrative était en quelque sorte substituée à l'ancienne commission d'Empire de la loi locale. Par là devait être résolu le problème d'unité de jurisprudence en matière de dommages de guerre, qu'ils aient été subis en deçà ou delà des Vosges. Toutefois, il y a lieu de remarquer que le Conseil d'Etat aurait à interpréter partie d'une loi étrangère, celle-là même qui fut maintenue en vigueur par le décret du 3 septembre 1920 et qui concernait la procédure ainsi que la composition et le fonctionnement des commissions d'évaluation.

L'article 22 du décret spécifie que : « le recours contre les décisions de la commission supérieure est porté devant le Conseil d'Etat, conformément à l'article 36 de la loi du 17 avril 1919. » En cas d'annulation, l'affaire devait être renvoyée devant la commission supérieure.

C'était reconnaître de façon non équivoque que les décisions de la commission supérieure d'appel de Strasbourg ne peuvent être l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat que pour « incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi. » En cas d'annu-

lation par le Conseil d'Etat d'une décision de la commission d'appel, il n'était pas possible de renvoyer l'affaire devant une autre juridiction, la commission suprême d'appel de Strasbourg étant unique pour juger de tous les appels portés devant elle, des décisions de l'une quelconque des commissions d'évaluation ordinaires du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Le Conseil d'Etat, par contre, ne pouvait juger lui-même l'affaire au fond; c'eût été peu conforme au principe français d'après lequel il n'y a pas deux degrés d'appel.

D'autres commissions d'évaluation étaient visées par le décret du 3 septembre 1920. L'article 23, en effet, pour éviter toute espèce de contestation sur la nature des organismes qui fonctionnaient dans la partie du territoire alsacien occupée par les troupes françaises avant l'armistice, a dû confirmer leurs pouvoirs. Ils étaient assimilés à tous ceux qui existaient en Alsace-Lorraine depuis la promulgation de la loi locale; leurs décisions pouvaient dès lors être déférées à la commission supérieure d'appel de Strasbourg.

Le décret a admis la possibilité de recours spéciaux en ce qui concerne les décisions rendues antérieurement à l'application de loi du 17 avril 1919 par les commissions de l'Ilot de Thann et d'Altkirch. On a étendu à celles-ci le bénéfice de l'article 57 de notre loi nationale de réparation. Or, cet article 57 disait expressément : « A titre transitoire les décisions déjà prises par les commissions cantonales conformément

aux dispositions des articles 3 à 8 du décret du 20 juillet 1915 et par les commissions départementales conformément aux dispositions des titres II et III du même décret seront sur la demande soit du préfet, soit des attributaires ou de leurs ayants-droit revisées et complétées s'il y a lieu, suivant les prescriptions de la présente loi. Elle pourront en tous cas, faire l'objet de contestations devant le tribunal des dommages de guerre dans le délai de six mois à dater de la promulgation de la présente loi. »

C'est à nouveau l'application du principe que certaines commissions du Haut-Rhin, celles de l'Ilot fonctionnaient en Alsace occupée par les troupes françaises sous l'empire de la législation française.

En dehors des commissions, ont été organisés à l'instar des régions libérées, des services départementaux. Sous l'empire de la loi locale, le département, unité administrative en matière de dommages de guerre n'existait pas. Il n'y avait que des services régionaux centralisés à Strasbourg, au ministère d'Alsace-Lorraine. Cette centralisation qui eût été excessive à tout autre moment, ne présentait aucun inconvénient à une époque où l'administration des dommages de guerre n'avait pas l'ampleur qu'elle a prise depuis l'armistice et où la réparation des dégâts était beaucoup plus théorique qu'effective.

Au lendemain de l'armistice, les pouvoirs qui étaient entre les mains du ministère d'Alsace-Lorraine, ont passé au commissariat général de la République. Puis,

par suite d'une évolution assez lente, presque timide, ils tendent à passer aux préfets.

Cette évolution était commandée par trois ordres de nécessités.

Tout d'abord, au fur et à mesure que la réparation des dommages de guerre devenait une réalité, il fallait des organismes administratifs plus proches de l'administré. C'était d'autant plus nécessaire que dans des régions aussi éprouvées que le Haut-Rhin, l'administration générale est très souvent dominée par les exigences de la reconstruction elle-même.

En second lieu, par suite de l'importance des dégâts subis dans le Haut-Rhin comparativement à l'insignifiance des dommages de guerre dans le Bas-Rhin et dans la Moselle, d'une centralisation administrative excessive à Strasbourg eût résulté un défaut d'harmonie toujours préjudiciable à la bonne marche des affaires. Les attributions du Commissariat général eussent fait double emploi avec celles du préfet, chef de l'administration dans son département.

Enfin, l'évolution constatée en matière de réparation des dommages résultant des faits de guerre doit être parallèle à la disparition progressive des services généraux du Commissariat général et à l'assimilation de plus en plus complète aux autres départements français des trois départements désannexés du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

C'est donc en réalité sous l'autorité et la responsabilité du préfet que se poursuivent dans le Haut-Rin la

réparation des dommages de guerre et par voie de conséquence la reconstitution économique. Le préfet exerce ses attributions par l'intermédiaire d'une Direction départementale qui elle-même se divise en quatre groupes de services : techniques, administratifs, financiers et du contentieux. C'est de ces services, autrement dit du préfet, que relèvent les représentants des intérêts de l'Etat et les Inspecteurs principaux auprès des six commissions d'évaluation d'Altkirch, de Mulhouse, de Guebwiller, de Colmar, de Eibeauville et de Thann.

Au Commissariat général de la République sont enfin dévolus : la répartition des crédits budgétaires, la nomination du personnel sur la proposition du préfet, l'étude des projets tendant à assimiler de plus en plus l'Alsace-Lorraine aux autres provinces françaises dévastées, l'organisation et le fonctionnement des comités prévus par la loi du 17 avril 1919 et par les lois postérieures.

§ II. *Critique de l'organisation actuelle.*

Dans ses grandes lignes et telle qu'elle vient d'être tracée, cette organisation semble satisfaisante. C'est une illusion à perdre dès qu'on l'étudie dans le détail.

Tandis que les commissions cantonales ne sont jamais des organismes juridictionnels, les commissions d'évaluation procédant à la fois de la nature de ces

commissions cantonales et de celle des tribunaux de dommages de guerre. Ce résultat assez original, tout au moins assez inattendu, provient de ce que les commissions d'évaluation de la législation locale ont été maintenues par le décret du 3 septembre 1920.

La loi du 3 juillet 1916, en effet, décidait que le prédisent de ces commissions pouvait prendre une décision préalable, provisoire qui était une véritable décision juridictionnelle et à laquelle le sinistré et le représentant des intérêts de l'Etat avaient la faculté de s'opposer devant la commission d'évaluation elle-même.

La loi du 17 avril 1919 au contraire organisait dans la détail le procédé de la conciliation, faisant de celle-ci la règle et de la décision juridictionnelle, l'exception. Le vœu du législateur était qu'il n'y eût pas de véritable procès institué entre l'Etat et le sinistré à propos de la réparation des dommages de guerre. Or, du jour où en même temps que la lettre de la loi, les principes en vertu desquels elle était appliquée, furent introduits en Alsace-Lorraine, il fallut bien tenir compte de ce vœu de la loi. Sans cela au lieu de marquer un progrès sur les errements antérieurs on eût consacré un régime spécial aux deux provinces recouvrées.

Par contre, on a voulu conserver les organismes existants afin de ne pas apporter un trop grand trouble dans la procédure d'affaires en instance et de ne pas

contrarier les habitudes contractées sous le régime local.

Comment concilier ces deux exigences ?

On y parvint en faisant du président de la commission qui auparavant était un juge administratif, un conciliateur et un arbitre jouant ainsi le rôle dévolu à la commission cantonale, puis en donnant à la commission d'évaluation elle-même la compétence d'un véritable tribunal administratif. Si bien qu'il ne faudrait pas se laisser abuser par les termes : les commissions d'évaluation sont de tribunaux de dommages de guerre. Comme eux, ils ont leur siège en dehors du chef-lieu de canton, au chef-lieu d'arrondissement; comme eux ils sont chargés de statuer sur le règlement de dommages de guerre qui n'ont pu aboutir à une conciliation; comme eux, enfin, ils prononcent de véritables condamnations : la déchéance totale ou partielle du droit aux indemnités.

Il suffit d'ailleurs de se reporter au décret du 3 septembre 1920. Article 4 : « Les attributions de conciliation résultant de l'article 28 (de la loi du 17 avril 1919) seront exercées par le président de la commission d'évaluation des dommages de guerre. » Si donc la conciliation est de la compétence du président, ce qui n'est pas conciliation est de la compétence de la commission elle-même.

Mais comme c'est au siège de la commission d'évaluation que sont homologuées les conciliations et que sont rendues les décisions juridictionnelles, certaines

des dispositions de la loi française relatives au tribunal des dommages de guerre devront s'appliquer à la commission d'évaluation.

Il en était ainsi pour tout ce qui concernait la procédure suivante : dépôt des demandes, instruction des affaires, convocation des parties, constitution des dossiers, audition des intéressés ou des personnes ayant une compétence spéciale pour l'évaluation de certains dommages, transport sur les lieux, assistance et représentation des parties, non conciliation, preuves et présomptions, demande de délivrance d'extraits, d'expéditions, de copies d'actes publics ou privés, etc..., fixation des délais d'enquête, expertises et autres mesures d'instruction, extraits ou copies délivrées par les commissions, incompatibilités, emploi et engagement de emploi ou de reconstitution.

De même s'appliquaient à la commission d'évaluation telle qu'elle avait été organisée par la loi locale et maintenue par le décret du 3 septembre 1920 les dispositions relatives au tribunal des dommages de guerre : inscription sur les registres de la commission d'évaluation des oppositions ou paiement, des cessions et délégations d'indemnités, contestations en matière de dommages aux édifices civils et cultuels, réduction des sommes réclamées à l'attributaire par les mandataires et hommes de l'art ainsi que par les experts auxquels se seraient adressés les sinistrés, déchéance.

Bref, la compétence respective du président de la commission et de la commission d'évaluation elle-même était régie par le décret du 3 septembre 1920 qui renvoyait aux différents articles de la loi du 17 avril 1919.

Pour ce qui est de la composition des commissions, il faut se reporter aux articles 6, 7, 8, 9 et 10 alinéa 2 de la loi locale sous la réserve qu'aux termes de l'article 24 du décret, leurs membres ainsi que les représentants des intérêts de l'Etat sont nommés par le Commissaire général substitué aux autorités centrales des différents Etats ou aux autorités déléguées par elles ou encore au chancelier de l'Empire.

Aux termes de la loi du 17 avril 1919 modifiée par la loi du 31 mai 1921, les présidents et présidents-suppléants des commissions cantonales sont nommés et révoqués par le garde des sceaux, ministre de la Justice, un délégué auprès de ces commissions est désigné par les ministres des Finances et des Régions libérées; les autres membres et leurs suppléants enfin sont désignés par le tribunal civil siégeant en chambre du conseil. En outre, les présidents sont choisis parmi les magistrats ou anciens magistrats; les juges de paix ou anciens juges de paix; les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires des administrations publiques pourvus du diplôme de licence en droit; les anciens magistrats des tribunaux de commerce ayant dix années de fonctions; les avocats régulièrement inscrits à un barreau depuis dix ans au moins; les anciens avoués, anciens

notaires, anciens principaux clercs d'avoué et de notaire ou anciens agréés ayant exercé pendant dix ans ou ayant exercé successivement pendant le même temps la profession d'avocat, d'officier ministériel, de principal clerc d'avoué ou de notaire, d'agréé et des fonctions dans la magistrature; les anciens greffiers des cours d'appel et tribunaux ayant dix ans de fonctions, les commis-greffiers des cours et tribunaux assermentés et ayant au moins dix ans de fonctions; les docteurs en droit; les chefs de division et chefs de bureau retraités des préfectures; les directeurs et inspecteurs retraités des contributions.

Ainsi, pour des commissions auxquelles n'ont été dévolues que fonctions administratives de conciliation, le législateur a cru utile d'édicter quelles garanties d'indépendance et d'expérience leur étaient nécessaires. C'est, en effet, le pouvoir judiciaire qui a la charge de choisir leurs membres autres que le président. La nomination du président est réservée au garde des sceaux, mais elle n'est pas laissée pour cela à l'arbitraire et le représentant de l'exécutif qu'est le garde des sceaux ministre de la Justice ne peut exercer son choix que dans les catégories énumérées par la loi, c'est-à-dire parmi les personnes possédant des connaissances administratives et juridiques acquises au cours de leurs fonctions actuelles ou passées.

Rien de semblable pour les commissions d'évaluation du Haut-Rhin; elles sont partie organismes administratifs lorsque leur président agit seul en qua-

lité de conciliateur, partie juridictions administratives lorsqu'elles rendent une décision.

C'est tout d'abord le Commissaire général qui nomme et révoque leurs membres. En outre, aux termes de l'article 7 de l'instruction du ministère d'Alsace-Lorraine du 22 février 1917 sur l'application de la loi d'Empire du 3 juillet 1916, l'administrateur d'arrondissement résidant au siège de la commission devait être président de celle-ci. Les sous-préfets ont été substitués aux administrateurs et sont présidents des commissions d'évaluation.

La commission d'évaluation, toujours aux termes de la loi du 3 juillet 1916, était composée de 7 membres y compris le président et d'un nombre égal de suppléants. Or, à l'exception d'un seul membre au moins qui doit remplir les fonctions de juge, il n'est exigé des autres que d'exercer ou d'avoir exercé leur activité dans l'agriculture, le commerce et l'industrie. Ce n'est pas le tribunal qui les désignera, mais le Commissaire général.

Or, il ne faut pas oublier que les décisions sont prises à la majorité des voix et qu'en cas de partage des voix, celle du président, c'est-à-dire d'un administrateur actif est prépondérante.

N'est-ce pas contraire à la tendance de plus en plus générale en France qui consiste à composer les tribunaux administratifs, notamment les tribunaux administratifs exceptionnels à l'instar des tribunaux judiciaires, à dissocier dans l'intérêt de l'administré

et du justiciable l'administration active et la justice administrative?

Il convient, enfin, de signaler une autre particularité de nature à nuire au bon fonctionnement des commissions d'évaluation. L'organisation des greffes qui était formellement prévue par le législateur du 17 avril 1919 n'avait pas été étendue aux trois départements désannexés.

Le décret du 3 septembre 1920, au contraire, en son article 4, paragraphe 3 *in fine*, spécifiait que les dispositions des articles 10 alinéa 9, 24, 27, 28 et 41 relatives aux greffiers soit de la commission cantonale, soit du tribunal des dommages de guerre s'appliqueraient au président soit de la commission d'évaluation des dommages, soit de la commission supérieure.

Cette nouvelle modification apportée par le décret du 3 septembre 1920 à la loi du 17 avril 1919 était, elle aussi, contraire, non seulement aux principes de plus en plus généralement admis, mais encore à la bonne marche des services.

Par analogie avec les greffes existant auprès des tribunaux de l'ordre judiciaire, le législateur a créé depuis quelques années auprès de chaque commission investie d'une juridiction administrative spéciale un greffe qui fonctionne dans les mêmes conditions. Les commissions cantonales de même que les tribunaux de dommages de guerre en ont donc été pourvus.

Une proposition de loi présentée à la séance de la Chambre des députés du 24 mai 1921, par M. Perreau-

Pradier sur l'organisation de nouveaux tribunaux administratifs substitue des greffes aux bureaux des conseils de préfecture. Le député, auteur de la proposition de loi faisait remarquer que « l'existence des greffes rentre complètement dans le cadre d'une justice administrative. Elle facilite et prépare la tâche du magistrat auquel aucune affaire ne peut échapper. »

L'intérêt de la question n'était donc pas purement théorique et on ne voit pas très bien *a priori* pourquoi les tribunaux administratifs exceptionnels que sont les commissions d'évaluation des dommages de guerre avaient été privés d'un organisme considéré par ailleurs comme indispensable. L'existence d'un greffe devait au contraire avoir pour résultat de décharger le président d'un très grand nombre de tâches qui alourdissent sa besogne et compliquent sa responsabilité. Contrôle de l'identité du demandeur, marche de la procédure, convocation des parties, délivrance des extraits, garde des dossiers et des archives sont essentiellement tâche de greffier, le président de la commission et la commission elle-même jouant le rôle de conciliateur et de juge.

Si l'on tient compte par conséquent de trois textes différents : la loi du 3 juillet 1916, la loi du 17 avril 1919, le décret du 3 septembre 1920 on s'aperçoit qu'ils réunissent sur la tête d'une seule et même personne les fonctions de greffier, de conciliateur et de président d'un tribunal des dommages de guerre.

Que résultait-il de cette situation? Les conséquences les plus inattendues. Un sous-préfet avait, en qualité de greffier de sa propre commission, à recevoir la déclarations des sinistrés qui étaient en même temps ses administrés, il instruisait les demandes. Il agissait ensuite comme conciliateur. Les affaire n'aboutissaient-elles pas à une conciliation? Il les reprenait à nouveau comme greffier, puis en qualité de président d'une commission ayant des attributions juridictionnelles, il les évoquait à nouveau par-devant lui. Elles étaient jugées par une commission au sein de laquelle il avait en droit voix prépondérante et en fait une influence indiscutable et indiscutée sur les autres membres de la commission obscurs et inexpérimentés le plus souvent. Enfin, les dommages étant réglés, jusqu'à une époque toute récente, il intervenait encore pour la répartition des acomptes et leur délivrance. Voilà à quels étranges abus, à quelle confusion de pouvoirs et de fonctions aboutissait une législation hybride. Ce n'était certes pas la peine de partir d'une procédure aussi compliquée pour arriver à un règlement qui ne présentait aucune garantie pour l'Etat et pour le sinistré.

Il suffit d'ailleurs de se reporter à certains articles de la loi du 17 avril 1919 modifiés par le décret du 3 septembre 1920 pour toucher du doigt ces incohérences. On pourrait citer à ce sujet le paragraphe 4 de l'article 28 qui s'est trouvé remanié ainsi : le procès-verbal du président (agissant à titre de con-

ciliateur), l'état des lieux et toutes les pièces du dossier sont alors transmises par le président (agissant à titre de conciliaeur) au président (agissant à titre de président de la commission d'évaluation).

Si certaines de ces anomalies ont subsisté telles que le double rôle de conciliaeur et de juge, on a essayé de faire disparaître l'une des plus criantes : le président étant son propre greffier. Un décret du 27 août 1921, en effet, a modifié le décret fondamental du 3 septembre 1920 en créant l'emploi de greffier auprès de chacune des commissions d'évaluation et auprès de la commission supérieure de Strasbourg. Mais ce serait une erreur de croire que cette création tardive supprimait les inconvénients signalés plus haut.

Il ne faut pas oublier que la commisison d'évaluation fonctionnait sans greffier depuis l'entrée en vigueur de la loi locale du 3 juillet 1916. D'ailleurs l'absence de greffier à un moment où les affaires soumises aux autorités de constatation et d'évaluation étaient peu nombreuses et peu importantes pouvait être facilement admise. Mais à partir de l'année 1919 et même antérieurement à cette date, les demandes d'évaluation et de règlement furent déposées en grand nombre. Quelques-unes furent réglées définitivement, la plupart furent instruites partiellement ou totalement. C'est dire que la création des greffes, le 27 août 1921, intervenait à un moment où disparaissait une grande partie de leur utilité, ou plutôt les greffiers nouvellement installés n'auraient plus à procéder aux

opérations préliminaires au règlement des affaires, mais à les reprendre pour corriger, s'il en était temps encore, les irrégularités commises; redresser les erreurs d'état civil, porter sur les registres prévus les inscriptions oubliées.

D'autre part, les greffiers des commissions cantonales et tribunaux de dommages de guerre n'ont pas la même origine que les greffiers à nommer dans les commissions d'évaluation du Haut-Rhin. Dans les départements dépendant du ministère des Régions libérées, les greffes ont été organisés dès le début, à l'instar des greffes des tribunaux civils. Leur recrutement était comparable, leur discipline analogue. C'était là une conséquence du fait que, quant à leur composition commissions cantonales et tribunaux de dommages de guerre participent de l'organisation judiciaire bien plutôt que de l'organisation administrative. Le but cherché était d'obtenir une bonne justice administrative en une matière aussi importante que celle des dommages de guerre.

Il n'en était plus de même dans le Haut-Rhin où le président de la commission d'évaluation était personnellement responsable de la tenue de ce qui remplaçait le greffe. Laissé à lui-même, livré à sa propre initiative, il avait dû recruter un personnel sans responsabilité et incompétent le plus souvent. Or, ce n'est pas après plusieurs années d'un fonctionnement defectueux des organismes créés par la loi du 3 juillet 1916, qu'il est possible de donner toute son effica-

cité à une mesure bouleversant un régime antérieurement établi.

Le décret du 27 août 1921 a introduit en Alsace-Lorraine les règles fondamentales de la loi française du 17 avril 1919 en ce qui concerne le mode de recrutement des greffiers mais non leur mode de nomination. Ils seront choisis parmi les greffiers, anciens greffiers, commis ou anciens commis-greffiers et secrétaires ou anciens secrétaires de mairie ou, à défaut, parmi toutes autres personnes qui paraîtront justifiées. Or, d'après l'article 3 du même décret, ce n'est plus le tribunal qui procède aux nominations, mais le Commissaire général de la République.

Il est évident que les classes de greffiers et anciens greffiers, commis et anciens commis-greffiers, secrétaires de mairie d'Alsace-Lorraine ne peuvent fournir ou ne fourniront que très difficilement des candidats aux fonctions de greffiers des commissions d'évaluation. Ils seraient également difficilement appelés de l'intérieur de la France. C'est donc « parmi toutes autres personnes qui paraîtront justifiées » au Commissariat général qu'on devra choisir les candidats. Ceux-ci d'ailleurs seront en tout état de cause peu enclins à prendre une succession où, sans préparation adéquate, ils auraient les plus grandes difficultés à se reconnaître.

En réalité, c'est parmi le personnel actuel des commissions d'évaluation que seront choisis les greffiers et commis-greffiers.

Enfin, il faut noter que la création des greffes sans l'établissement d'un statut spécial en faveur de leur titulaire serait œuvre vaine. A l'heure actuelle ce statut n'existe pas. Il en résulte que depuis le décret du 27 août 1921 on ne remarque aucun changement effectif au sein des commissions d'évaluation. Après comme avant la publication de ce texte, ce sont toujours les présidents qui assument en fait, sous leur responsabilité la tâche des greffiers.

Nous avons vu que les organismes de constatation et d'évaluation étaient conçus ainsi : président de la commission, commission d'évaluation ordinaire, commission supérieure d'appel de Strasbourg. Pour parachever l'œuvre, il convenait d'admettre au sommet de la hiérarchie, la compétence d'une juridiction administrative souveraine. Au moment de l'application de la loi du 3 juillet 1916, c'était la commission d'empire. Cette commission d'empire, juridiction étrangère, ne pouvait plus fonctionner après l'armistice, si bien qu'à partir de ce moment-là les seuls organismes existant dans le Haut-Rhin étaient les commissions ordinaires. Au-dessus de ces commissions du premier degré il y avait la commission supérieure d'appel de Strasbourg.

La loi française du 17 avril 1919 étant introduite en Alsace-Lorraine, il était naturel d'admettre la compétence du Conseil d'Etat et l'article 22 du décret du 3 septembre 1920 a effectivement organisé un recours contre les décisions de la commission supérieure de-

vant le Conseil d'Etat, conformément à l'article 36 de la loi du 17 avril 1919. Nous avons vu dans quels cas et dans quelles conditons pouvait se produire ce recours. En réalité, le Conseil d'Etat ne pouvait juger lui-même au fond; c'eût été contraire au principe moderne d'après lequel il n'y a pas deux degrés d'appel.

Ce principe semble néanmoins avoir été perdu de vue par le Conseil d'Etat lui-même, depuis la création par les articles 14 et suivants de la loi du 31 mai 1921, d'une commission supérieure des dommages de guerre (1). Devant cette nouvelle juridiction siégeant au Conseil d'Etat devaient être portés directement les recours formés contre les décisions des tribunaux de dommages de guerre et contre les décisions des conseils de préfecture jugeant en matière des dommages de guerre.

Il y a eu méconnaissance des principes de droit public parce que cette nouvelle commission supérieure a déclaré recevables les pourvois portés devant elle et qu'elle a statué comme en matière de plein contentieux, lorsqu'il s'agissait de décisions rendues *par la commission supérieure* d'appel de Strasbourg.

C'était, en effet, par suite d'une erreur de fait et de droit.

Les articles 14 et suivants de la loi du 31 mai 1921,

(1) Comparer à ce sujet deux textes : le rapport au président de la République, annexé au décret du 3 septembre 1920. (J. O. du 9. septembre 1920) et la loi de finances du 31 mai 1921, articles 14 et suivants. (J. O. du 1 Juin 1921).

relatifs à la commission, supérieure, comme d'ailleurs les dispositions de la même loi du budget sur la compétence des tribunaux de dommages de guerre et en appel, de la commission supérieure en matière de remploi, de reconstitution mobilière et de réinvestissement n'ont jamais été rendus applicables en Alsace-Lorraine.

Mais, en droit, l'extension de ces dispositions aux provinces recouvrées ne sera pas possible, aussi longtemps que sera maintenue chez elles, l'organisation actuelle de la procédure d'évaluation: président de la commission: conciliateur administratif; commission d'évaluation ordinaire: juridiction administrative du premier degré; commission supérieure d'appel de Strasbourg: juridiction administrative du deuxième degré. En conséquence, c'est bien au Conseil d'Etat, et au Conseil d'Etat seul, qu'il appartiendrait de confirmer ou d'annuler les décisions de la commission supérieure d'appel de Strasbourg, lorsqu'il y a eu un pourvoi soit du sinistré soit de l'Etat, pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi. Mais il ne semble pas que la commission supérieure, émanation du Conseil d'Etat, pourrait connaître de l'affaire et la juger au fond. Ce serait substituer au juge du jugement un juge de l'affaire. Saisie d'un pourvoi, la commission supérieure du Conseil d'Etat devrait se déclarer incompétente, et alors ni elle ni le Conseil d'Etat ne devraient en connaître s'il n'y a pas contestation entre les parties pour

incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi, ou bien si l'un de ces trois chefs d'irrégularités avait été constaté, le Conseil devrait seul connaître de la décision attaquée à l'exclusion de la commission supérieure prévue par les articles 14 et suivants de la loi du 31 mai 1921.

CONCLUSION

De toutes les difficultés — ce ne sont pas les seules, ce sont les plus importantes — qui ont fait l'objet des développements antérieurs, il ressort qu'il a fallu adapter à une situation tout-à-fait spéciale, tout-à-fait exceptionnelle, la sanction d'un droit nouveau, d'un droit qui est une conquête des temps modernes.

Qu'il y ait eu des imperfections dans ce travail d'adaptation, personne ne peut le nier; que ces imperfections nuisent encore actuellement à l'œuvre de réparation, ce n'est pas douteux. Elles s'expliquent par trois ordres d'idées. Il y eut d'abord absence puis imprécision du droit individuel à la réparation intégrale tel que nous le concevons, dans les deux provinces d'Alsace et de Lorraine au moment où elles furent réintégrées dans la communauté française.

Il faut signaler en outre comme une sorte de friction entre l'assimilation administrative progressive de ces provinces après une séparation de quarante-sept années et les obligations imposées à l'Etat français par le statut nouveau.

Il arrive, enfin, qu'il y ait conflit entre un droit que les Alsaciens-Lorrains pourraient, comme tout Français tenir de la loi nationale du 17 avril 1919 et d'autres droits qui leur ont été reconnus par des dispositions expresses du Traité de paix.

Or, les problèmes de droit public que soulève cette situation particulière n'ont pas seulement une valeur de discussion d'école. Il faut voir aussi leur répercussion dans le domaine pratique. Ils intéressent des sinistrés en même temps que des citoyens contribuant de leurs deniers à la remise en état des biens endommagés ou détruits par faits de guerre.

Dans tout ceci, la reconnaissance et l'énoncé d'un droit ainsi que la mise en œuvre de sa sanction ne suffisent pas. Encore faut-il que cette sanction ait été organisée de telle sorte qu'elle procure aux sinistrés et aux contribuables toutes les garanties désirables.

L'indemnité de dommages de guerre représente pour trop d'individus le *seul actif*, la seule fortune composant actuellement leur patrimoine. Elle doit permettre au modeste ouvrier d'usine de reconstituer son avoir, elle sera le capital de l'artisan laborieux ou celui plus nécessaire encore du cultivateur confiant dans l'avenir; elle permettra à l'entrepreneur audacieux de retrouver tous ses moyens d'action. Cela mérite le respect.

Mais cela exige aussi des précautions, car s'il faut remettre le sinistré dans la situation qui était la sienne avant le sinistre, il serait fâcheux que la loi du 17

avril 1919 soit pour lui un moyen de s'enrichir indûment aux frais de la collectivité française dont il fait partie.

Avec de la bonne volonté de part et d'autre, de la part de la victime du dommage et de celle de l'Etat, on doit aboutir à des règlements équitables qui ne lésaient ni les droits, ni les intérêts des deux parties. Cette bonne volonté serait toutefois inefficace si, à la base de la réparation, n'étaient pas maintenus les principes de droit public que l'expérience a fait admettre comme des garanties indispensables.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de la Thèse,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

ANNEXE I

INSTRUCTION

concernant la constatation provisoire des Dommages de guerre et l'allocation d'une indemnité provisoire par le Gouvernement. (1^r mai 1915).

A. — GENERALITES

En exécution de l'Ordonnance du Statthalter du 19 mars 1915, concernant l'établissement d'une Commission du Secours de guerre et de Comités de Secours de guerre pour l'Alsace-Lorraine, les décisions suivantes ont été prises, la Commission du Secours de guerre ayant été entendue :

1. Les dommages causés par la guerre en Alsace-Lorraine aux propriétés mobilières et immobilières, pour lesquels, en vertu de la loi du 13 juillet 1873, l'indemnité définitive devra être fixée par une loi d'Empire, seront désormais constatés préalablement par les Comités de Secours de guerre. Il pourra être accordé aux sinistrés *des indemnités provisoires*, imputées sur les ressources déjà existantes de l'Empire et du Pays, à porter en compte de l'indemnité définitive, pour l'allocation desquelles les prescription suivantes devront être observées :

2. L'acompte est limité à la somme nécessaire pour assurer l'entretien du ménage, de l'exploitation agricole ou industrielle, ou de toute autre branche d'industrie (gagne-

pain) et l'acquisition des instruments du matériel d'exploitation et des accessoires indispensables.

On ne tiendra pas compte des difficultés générales de l'industrie provenant de la guerre, mais n'ayant pas été causées immédiatement par des faits de guerre.

L'acompte devra être inférieur au montant total du dommage à évaluer provisoirement. Il n'est pas limité à une fraction définie. On pourra accorder aux sinistrés, à titre d'acompte, des tranches sur l'indemnité définitive qui doit suivre autant qu'il leur sera nécessaire pour les fins indiquées ci-dessus.

Les avances déjà accordées doivent être portées en compte de l'acompte; les avances faites par la donation de guerre pour l'Alsace-Lorraine pourront également être portées en compte.

L'acompte est soumis au recouvrement par *contrainte* dans le cas où le montant en a été employé, *tout ou en partie* à d'autres fins que celles sus-mentionnées; *de même* dans le cas où le réclamant aurait fait, sciemment ou par négligence grossière, des déclarations inexactes sur l'étendue ou l'origine du dommage; de même quand, sans motif important, il quitte le pays un an ou moins d'un an après la conclusion de la paix, ou renonce à son établissement. Le Ministère décide si ces présomptions sont établies.

3. Les questions soumises aux présentes prescriptions et relevant du ministère seront réglées par le Département ministériel de l'Agriculture et des Travaux publics.

4. Une évaluation provisoire du dommage doit précéder l'allocation d'un acompte, sauf les cas urgents (voir l'article 12).

5. L'évaluation provisoire des dommages de guerre est faite sous réserve de l'article 35 de la loi sur les prestations de guerre et sert exclusivement à la préparation de l'évaluation définitive. Elle ne donne aux sinistrés aucun droit à la restitution finale de la somme ainsi évaluée.

B. — PROCEDURE

6. Les sinistrés ou leurs représentants feront leur déclaration au Kreisdirektor compétent, sur le formulaire prescrit; dans les communes de 25,000 habitants et au-dessus, ils la feront au Maire. Est compétent, en règle générale, le Kreisdirektor (Maire) de l'arrondissement où la propriété mobilière détériorée se trouvait habituellement. Là où plusieurs Kreisdirectors (Maires) sont compétents, le Ministère décidera de la compétence.

Est fondé à faire la déclaration pour tous les objets détériorés, celui qui, d'après la loi, supporte le péril de leur perte fortuite; pour le bétail et autres objets-meu-
bles cédés sous réserve de propriété, est fondé celui qui s'en réserve la propriété.

Les sinistrés, qui réclament une indemnité provisoire devront indiquer le montant de la somme demandée dans la pièce annexée à cet effet au formulaire, en même temps qu'ils feront leur déclaration. Ils devront également faire connaître leur situation en ce qui concerne leurs revenus et leur fortune. Les formulaires seront délivrés gratuitement par les Kreisdirectors (ou les maires).

Là où la situation est tout à fait simple et où le montant du dommage total ne dépasse pas 1000 mk., la déclaration et la constatation du dommage seront faites d'après un formulaire simplifié. Exceptionnellement, une indemnité provisoire pourra être fixée sans réclamation du sinistré s'il y a péril en la demeure, et que la réclamation ne puisse être formulée en temps utile.

7. La constatation provisoire du dommage est faite par les Comités du Secours de guerre.

Le Ministère pourra, après avoir entendu la Commission du Secours de guerre, établir des principes uniformes d'évaluation sur lesquels les Comités devront se baser.

Le Ministère se réserve également la faculté de confier à des experts spéciaux l'évaluation de certaines espèces de dommages aux forêts ou aux vignes. Le résultat de l'éva-

luation sera dans ces cas communiqué aux Comités qui n'auront qu'à en prendre connaissance, sans se livrer à aucun examen.

Pour le reste, les Comités devront, pour autant que ce sera nécessaire, délibérer sur les lieux mêmes du sinistre, et autant que possible, avec l'assistance des sinistrés eux-mêmes; puis, ils indiqueront dans les colonnes du formulaire réservées à cet effet leur estimation du dommage subi, et calculeront le montant total des évaluations particulières pour chaque sinistré. On prendra comme base d'évaluation l'état du dommage au moment où l'effet immédiat de la guerre était terminé pour chaque cas particulier. Si le dommage a été augmenté par la faute intentionnelle ou la grossière négligence du déclarant — par exemple, par une fuite stupide où l'absence de mesures indiquées et possibles — on ne tiendra compte, dans l'évaluation, que du dommage tel qu'il aurait été dans le cas où le déclarant se serait conduit comme il aurait dû.

Les Comités ont à examiner, lors de la constatation des dommages, quels sont les modes de preuves qui suffisent, ils s'adjoindront des experts spéciaux en cas de nécessité. Les Comités auront également, en règle générale, à donner leur avis sur le montant de l'indemnité provisoire à allouer au réclamant.

8. Pour toutes les sommes ne dépassant 3000 mk. et en prenant pour base l'avis des Comités, le Kreisdirektor fixera le montant de l'indemnité provisoire — dans les grandes communes, le montant sera fixé par le maire, et pour les sommes plus élevées, par le Président du district. Pour toutes les sommes dépassant 10,000 mk., l'autorisation préalable du Ministère est nécessaire. Il faut tenir compte de la situation de guerre dans les décisions concernant les indemnités provisoires; dans les cas douteux, on s'en référera au Ministère.

9. L'ordre de paiement pour l'indemnité provisoire fixée d'après l'article 8 et ne dépassant pas 3000 mk. est éta-

bli par le Kreisdirektor; dans tous les autres cas, il est établi par le Président du district (dans les grandes villes également).

Le paiement des indemnités provisoires sera effectué par les bureaux des contributions. Le ministère règlera les détails du payement et de la mise en compte des sommes déjà accordées à titre d'avances.

Les présidents de districts, Kreisdirektors et maires, présenteront chaque mois, au ministère, un relevé des indemnités provisoires dont ils auront fait l'évaluation.

10. Pour autant qu'il y aura lieu, l'indemnité provisoire devra être payée en nature par la livraison de marchandises, matières premières, accessoires, etc... elle pourra l'être par l'intermédiaire des sociétés agricoles locales, des Chambres de commerce ou Chambres des métiers. En cas de besoin, le Ministère, après avoir entendu la Commission du Secours de guerre, fera avec ces organisations, les conventions nécessaires, et prendra, d'accord avec elles, les mesures générales convenables.

Là où la livraison en nature ne peut se faire, le sinistré recevra, en règle générale, un certificat du Kreisdirektor (Maire, Président de district), indiquant que les comptes pour les achats désignés seront réglés par l'Etat jusqu'à concurrence du montant fixé pour l'indemnité provisoire. L'ordre de payement sera fait dans ces limites après présentation des comptes, qui devront être certifiés par le sinistré, quant à leur exactitude. *Le Kreisdirektor (Président de district) peut fixer un délai pour la présentation des quittances.*

11. L'indemnité provisoire pourra être versée en espèces au sinistré pour le payement des employés et des ouvriers *et pour le payement d'intérêts*, s'il n'y a pas de craintes quant à son honnêteté, et si la somme à verser en espèces est peu élevée relativement au montant total du dommage.

Le payement pour les besoins courants — comme pour les vivres et les salaires — ne pourra être fait que par

sommes mensuelles ou trimestrielles, dont le montant correspondra aux besoins immédiats et démontrés.

12. Dans les cas urgents, des avances sur l'acompte pourront être consenties, même avant la fixation du dommage temporaire. Pour les sommes ne dépassant 1000 mk., l'ordre de paiement sera établi par le Kreisdirector; au-delà de ce chiffre, par le Ministère. Ces avances ne pourront pas dépasser les $\frac{2}{3}$ de l'acompte attendu.

13. Les Présidents de districts devront veiller à ce que les évaluations provisoires et la fixation des indemnités se fassent d'une manière uniforme et régulière dans leur district, et devront consulter le ministère sur tous les cas où se trouvent impliquées d'importantes questions de principes.

14. La surveillance sur l'ensemble des affaires d'indemnités provisoires est exercée par le Ministère. La Commission du Secours de guerre lui sert d'organe consultatif.

C. — DISPOSITIONS SPECIALES

15. — L'acompte doit être limité à la somme nécessaire à l'entretien du ménage, à la conservation de la santé, et à l'éducation des membres de la famille (du ménage). Elle ne pourra servir à aucune dépense autre que celles qui viennent d'être énumérées.

Les dépenses pour les vivres, vêtements, combustibles, etc., ne pourront être payées que dans les limites où elles seront strictement nécessaires à l'entretien du ménage. Si le sinistré se trouve dans l'obligation de payer le loyer et est dans l'impossibilité de le faire, le loyer pourra être payé à l'aide de l'indemnité provisoire.

Ne recevront aucune indemnité provisoire pour l'entretien du ménage :

a) les sinistrés qui sont entretenus aux frais de l'Etat en dehors de leur domicile, pendant qu'ils sont ainsi entretenus,

b) les sinistrés qui ont refusé l'offre d'être entretenus par l'Etat, ou ont renoncé à cet entretien.

Les *dettes contractées avant la guerre* ne peuvent pas, en règle générale, être payées sur les fonds de l'indemnité provisoire. Des exceptions peuvent être admises lorsqu'il s'agit des dettes suivantes :

a) Celles faites pour l'acquisition du bétail, d'engrais artificiel, d'instruments aratoires, dont le paiement a été rendu impossible par la destruction de la récolte;

b) Celles faites par les établissements commerciaux et industriels pour l'acquisition de fournitures, de matières premières, etc..., dont la mise en valeur rationnelle a été rendue impossible par la guerre, et qui auraient dû être payées au moyen des fonds réalisés par cette mise en valeur.

Les paiements indiqués sous a) et b) sont soumis à l'autorisation du Ministère.

On s'efforcera d'arriver à ce qu'il soit fait le plus large usage possible des banques de crédit de guerre.

Le *payement d'intérêts hypothécaires* au moyen de l'indemnité provisoire est autorisé, pour autant que l'hypothèque ne dépasse pas les trois-quarts de la valeur de l'immeuble endommagé, et que les intérêts se soient accumulés depuis le 1er juillet 1914, ou soient échus depuis cette date.

17. Il faut bien tenir compte, pour les indemnités provisoires, *des intérêts échus ou courants dus à des institutions de crédit public*, des cotisations aux *associations publiques* et des *autres créances analogues*. On tiendra également compte *des primes d'assurances échues*.

18. Dans l'évaluation des dommages par destruction ou incendie, les Commissions auront à rechercher la valeur qu'avaient les immeubles détériorés au moment où s'est produit le dommage. A la loi d'Empire, qui doit être faite après la guerre, est réservé le soin de décider si un subsidie dépassant le montant de cette valeur peut être accordé pour le remplacement des objets nécessaires.

19. Les paiements pour la reconstruction des bâtiments se font, en règle générale, contre présentation des quittances, certifiées exactes par le sinistré et pour autant que le ministère n'ait pas pris des mesures spéciales concernant cette reconstruction, le ministère pourra ordonner encore d'autres mesures de contrôle.

Avant le paiement d'une indemnité provisoire, le sinistré doit faire cession à l'Etat de ces droits à l'assurance contre l'incendie pour les bâtiments endommagés. Le formulaire contient, à cet effet, une déclaration à remplir par le sinistré. Les paiements pour l'érection de construction d'urgence doivent être autorisés par le ministère.

20. En ce qui concerne les biens meubles, les principes établis pour l'évaluation des immeubles devront être également observés.

Avant le paiement d'une indemnité provisoire, le sinistré devra faire cession à l'Etat de ses droits à l'assurance prise pour ses biens meubles, jusqu'à concurrence du montant que l'Etat lui a déjà payé ou lui paiera plus tard comme indemnité pour dommages de guerre aux biens meubles.

21. Des indemnités provisoires pourront être accordées pour la réparation de petits dégâts à des installations d'irrigation et de drainage, et à d'autres installations pour l'amélioration du sol, là où l'installation ou l'exploitation seraient exposées, par un délai, à des inconvénients considérables.

22. Une indemnité provisoire pour l'acquisition de bétail reproducteur ne sera accordée qu'à la condition que le bétail à acheter appartiendra à l'espèce à l'élevage de laquelle on se livre principalement dans la commune en question. La livraison par une Commission d'achat pourra être ordonnée.

23. Des porcs reproducteurs, des porcelets, et des porcs pour l'engrais pourront être achetés au moyen de l'indemnité provisoire. Il pourra aussi être accordé, à titre d'ex-

ception, des indemnités provisoires pour l'achat de poulains.

24. Des secours pour l'achat de fourrage pourront également être accordés sur l'indemnité provisoire. Des indemnités provisoires pour l'achat de fourrage concentré ne pourront être accordées que dans les limites strictement mesurées.

25. L'indemnité provisoire pourra être employée à acheter des charrues et d'autres instruments et machines nécessaires à la culture des champs et à l'exploitation agricole en général. Pour les charrues à moteur, on aura recours aux fonds spéciaux pour avances du Ministère.

26. En cas d'urgence, des indemnités provisoires pourront être accordées pour l'acquisition de chevaux de travail, de même pour l'acquisition de juments reproductrices. Elles pourront également être accordées pour l'achat de bœufs de trait et des ustensiles, voitures, etc... absolument indispensables.

27. Les établissements industriels, dont la reprise est assurée, devront être mis, aussi vite que possible, en état d'exploitation dans leurs propres bâtiments, par l'acquisition des fournitures en marchandises, matières premières, etc..., nécessaires à la reprise des affaires, et qui seront payées au moyen de l'indemnité provisoire. Les mêmes prescriptions valent pour les métiers (petite industrie).

28. Pour les autres branches d'industrie, il ne pourra être question, en règle générale, et à part l'entretien du ménage, que d'indemnités provisoires pour l'acquisition du matériel d'exploitation indispensable — comme par exemple des meubles pour les bureaux, des instruments pour les médecins, des livres, etc...

Les indemnités provisoires supérieures à 3000 mk. doivent être autorisées par le Ministère.

29. Les indications employées dans les formulaires et dans les remarques pour les industriels et commerçants

sinistrés s'appliquent également aux professions libérales.
Ainsi :

pour industrie,	on lira :	profession ;
pour propriétaire de		déclarant, sinistré, exerçant
l'établissement,	on lira :	telle profession ;
pour établissement,	on lira :	ménage, logement, bureau du sinistré.

Strasbourg, le 1er mai 1915.

Ministère d'Alsace-Lorraine :

Le Secrétaire d'Etat,

Comte de ROEDERN.

ANNEXE II

LOI DU 3 JUILLET 1916 sur la constatation des dégâts de guerre sur le territoire de l'Empire.

Nous Guillaume, par la grâce de Dieu, Empereur d'Allemagne et roi de Prusse, etc...

Ordonnons au nom de l'Empire, avec l'assentiment du Conseil fédéral et du Reichstag, ce qui suit :

§ 1.

La constatation des dégâts de guerre causés aux biens meubles et immeubles (§ 35 de la loi sur les prestations de guerre du 13 juillet 1873, Bulletin des lois d'Empire, page 129), aura lieu d'après les prescriptions de la présente loi.

Cette loi ne s'applique pas aux dégâts qui peuvent être indemnisés d'après les autres dispositions de la loi du 13 juin 1873 sur les prestations de guerre, ou de la loi du 21 décembre 1871 sur les restrictions imposées à la propriété foncière dans le rayon des forteresses (Bulletin des lois d'Empire page 459) ou de l'ordonnance du 24 juin 1915-25 nov. 1915 sur la fourniture de matériel de guerre (Bulletin des lois d'Empire page 357 et 778).

A l'alinéa 1. Le texte se combine avec celui du § 35 en tant qu'il traite des dégâts de guerre, mais avec cette restriction qu'il ne s'agit pas ici d'indemnisation mais uniquement de la constatation des dégâts. Par biens meubles

et immeubles la présente loi ne comprend que des objets matériels tout comme la loi sur les indemnisations du 14 juin 1871 (Bulletin des lois d'Empire page 247). Les réclamations et pertes d'autre nature ne tombent pas sous cette loi; le § 3 alinéa 3 contient des dispositions spéciales pour les titres.

L'évaluation aura lieu séparément pour chaque objet détérioré ou chaque catégorie d'objets. (Dispositions exécutoires du Conseil fédéral du 19 septembre 1916, n. 1.)

A l'alinéa 2. Les dégâts déjà réglés par d'autres lois d'Empire ne tombent pas sous la présente loi.

Les dégâts causés par certains travaux de défense militaire devront être traités comme prestations de guerre et seront, de ce fait, exclus des présentes constatations. (Chapitre X de l'ordonnance complémentaire de la loi sur les prestations de guerre.)

§ 2.

Il y a lieu de considérer comme dégâts de guerre les dommages imputables directement à l'une des causes suivantes :

1. Opérations de guerre de troupes allemandes, alliées ou ennemies;

2. Incendie ou autres destructions, vol ou pillage sur les territoires occupés ou directement menacés par l'ennemi, pendant la durée de l'occupation, à moins qu'il ne soit prouvé qu'il n'existe aucune relation entre l'origine et l'étendue des dégâts de guerre;

3. La fuite ou l'évacuation de la population ou l'enlèvement de son avoir dans les territoires occupés ou directement menacés par l'ennemi.

D'après la loi de 1871 on ne pourrait considérer comme dégâts de guerre que les dommages causés par le bombardement ou l'incendie dans un but de guerre par l'un ou l'autre des belligérants. Une limitation à ces deux causes n'aurait pas tenu compte des conditions spéciales de cette guerre. C'est pourquoi le cercle des cas de constatation ne doit comprendre que les dégâts immédiats. Par contre, la

dépréciation de valeur des terrains par suite de leur moins-value est considérée comme préjudice matériel indirect ; d'ailleurs il se présente souvent des cas douteux où il faudra se demander si la loi s'applique au cas spécial ou non.

Il est impossible de définir d'une façon précise dans la loi le terme « dégâts de guerre ». Il faut laisser une certaine latitude aux Commissions de constatation et la Commission d'Empire devra surtout veiller à l'application uniforme de la loi.

§ 3.

Il y aura lieu d'établir la valeur intégrale des objets détruits ou perdus, et, quant aux objets détériorés, seulement leur moins-value. La valeur des objets avant la guerre servira de base pour ces calculs. S'il est prouvé qu'une modification de valeur avait déjà eu lieu, avant les événements de guerre, il faudra se guider d'après la valeur de l'objet ainsi modifié.

Pour les achats faits à des prix plus élevés après la déclaration de guerre, il faudra tenir compte de cette hausse dans une juste mesure.

On pourra ajouter, s'il y a lieu, une surtaxe équitable au prix de paix. Cette surtaxe s'imposera notamment lorsqu'on ne pourra remplacer les objets perdus qu'à des prix beaucoup plus élevés. Le Conseil fédéral donnera des instructions plus détaillées sur les conditions et les principes qui devront servir de guide dans l'application de cette prescription.

Il n'y aura pas de constatations pour la perte de lettres de change et de chèque ou d'autres titres, excepté au cas où il serait impossible à la personne lésée de les retrouver.

La constatation sera limitée à la fixation de la nature et de la valeur nominale du titre, ainsi que de l'époque où il a été perdu.

Si le dégât a été commis en partie par la faute de la personne lésée ou de son représentant, on ne fixera que la part du préjudice non imputable à la faute de l'intéressé.

La présente loi n'a pu tenir compte de la disposition de la loi de 1871, d'après laquelle la valeur de l'objet au moment de sa détérioration, doit servir de base pour la constatation. A cette époque l'augmentation de valeur était restée minime, grâce à la courte durée de la guerre. Dans la plupart des cas, le prix de paix correspondait à la valeur de l'objet au moment de la détérioration, tandis que dans la guerre actuelle la hausse des prix a été sensible pour la plupart des marchandises. Il a fallu tenir compte dans une certaine mesure de cet état de choses. D'un autre côté, beaucoup de personnes profiteraient indûment des hausses des prix dues uniquement à des faits de guerre, au cas où l'indemnisation se ferait d'après la valeur de l'objet au moment de sa détérioration. Ceci serait contraire à la justice et à l'intention du législateur qui veut bien indemniser les pertes directes mais non pas les gains qui auraient pu être réalisés. C'est en vertu de ces considérations que le prix normal de paix devra en principe servir de base d'estimation. Par contre, il n'est pas défendu de déroger à cette disposition si l'on peut prouver que l'objet a subi une transformation après la déclaration de guerre, qu'il s'agisse d'une dépréciation ou d'une augmentation de valeur. Pour citer quelques exemples, il peut arriver qu'une maison commencée au mois de juillet 1914 et terminée en 1915 ait été détruite complètement après coup et qu'un cheptel vivant qui était florissant avant la guerre ait été d'abord affaibli par une épizootie et enlevé après coup par l'ennemi. De même si une personne donne pour un objet détérioré par suite de circonstances de guerre un prix supérieur au prix de paix, il faudra se baser sur la somme payée si elle n'est pas exagérée. Il faudra aussi examiner si une augmentation de valeur n'a pas subi, dans la suite, une modification entre le moment d'achat et celui de la détérioration imputable à un fait de guerre ; par exemple, une épizootie pour un cheptel vivant. Les prix d'amateur et autres considérations personnelles de ce genre ne doivent pas être pris en considération.

§ 4.

Dans tous les cas il faudra constater si, et dans quelle

mesure, la personne lésée a droit à une indemnité, notamment lorsqu'il y a assurance, et en outre si, et dans quelle mesure, elle a déjà été indemnisée. Les dons et autres attributions faits dans un but analogue n'entrent pas en ligne de compte.

A l'encontre de la loi d'indemnisation de 1871, la constatation devra se faire également pour les dégâts couverts par une assurance ou par la responsabilité civile d'un tiers.

Il y a lieu de considérer qu'il existe bien souvent des doutes juridiques sur l'obligation d'indemnisation par les Compagnies d'assurances sur la responsabilité d'une tierse-personne ; ces cas ne peuvent être tranchés que par une instance judiciaire. Si la constatation n'avait pas lieu, il pourrait arriver qu'une personne ayant pris la précaution de s'assurer fût plus exposée à un préjudice qu'une autre non assurée. C'est pourquoi on a préféré étendre la constatation également aux cas de cette nature, dont l'indemnisation ultérieure présuppose la cession à l'Empire ou à l'Etat auquel incombe l'indemnisation des droits à l'encontre d'une compagnie d'assurance ou d'un tiers.

§ 5.

Sont autorisées à présenter une demande de constatation de dégâts les personnes qui ont subi le dommage ainsi que celles qui possèdent des droits juridiques sur l'objet. Sont à considérer comme lésés le propriétaire ou la personne qui court le risque de la perte ou de la détérioration. Les personnes ne possédant pas la nationalité allemande ne peuvent faire une demande de constatation qu'avec l'autorisation du Chancelier.

A l'alinéa 1 : Au cas où le propriétaire de l'objet détérioré ne demanderait pas de constatation de dégâts, par exemple, parce que cet objet est grevé d'hypothèque, il faut permettre à la personne, intéressée à la question, de les faire valoir. Comme personnes juridiques au sens de la loi il faut aussi considérer celles qui ont fait inscrire au livre foncier leurs droits sur un objet.

§ 6.

Comme autorités de constatation il sera créé des Commissions ordinaires, supérieures et une Commission d'Empire. Celles-ci sont composées chacune de 7 membres, y compris le président, et d'un nombre égal de suppléants. Au moins un des membres et des suppléants des autorités de constatation devra remplir les fonctions de juge. Devra être adjoint en outre aux Commissions supérieures et à la Commission d'Empire un juge d'Administration ou un second juge de profession. Les intéressés ne peuvent juger dans leur propre cause.

La personne qui a subi un dommage dans le sens de la présente loi ne peut appartenir à une Commission supérieure ou à la Commission d'Empire.

L'agriculture, le commerce et l'industrie, les artisans et les ouvriers devront être représentés dans les Commissions ordinaires et les Commissions supérieures, soit par des membres exerçant encore leur profession soit par d'anciens membres.

Les membres des Commissions ordinaires et supérieures seront nommés par les autorités centrales des différents Etats ou par les autorités déléguées à cet effet, les membres de la Commission d'Empire par le Chancelier.

Les Commissions ordinaires et supérieures sont des autorités du pays. Leurs membres sont nommés par le gouvernement du pays, les membres de la Commission d'Empire qui a son siège à Berlin, sont nommés par le Chancelier.

La composition des trois instances est identique en ce sens que chaque Commission comprend 7 membres, y compris le président et un juge. Les Commissions supérieures et celle d'Empire doivent compter, en outre, un juriste de l'Administration ou bien un second juriste de profession ; ceci s'applique également aux suppléants.

Les professions qui ont subi en première ligne des dégâts de guerre, c'est-à-dire l'agriculture, le commerce, l'industrie, l'artisan et l'ouvrier devront être représentés

dans les Commissions ordinaires et supérieures, et ce, chacune par au moins un membre. Pour cette raison il n'a pas paru opportun de fixer le nombre des membres à moins de 7. La présence de 5 membres est nécessaire pour prendre des décisions.

§ 7.

Les autorités de constatation ne peuvent prendre une décision valable que lorsque 5 membres au moins sont présents, y compris le président ou son suppléant; parmi ces membres il devra s'en trouver au moins un ayant la qualité de juge.

Les décisions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage de voix celle du président sera prépondérante.

§ 8.

Des Représentants des Intérêts de l'Empire seront nommés auprès des autorités de constatation pour défendre les intérêts de l'Etat. Ils seront nommés par le Chancelier et devront se conformer à ses instructions.

Afin d'assurer une interprétation uniforme et équitable de la loi et de sauvegarder les intérêts de l'Empire celui-ci se fera représenter par les délégués près des Commissions des différentes instances. Ceux-ci auront le droit de consulter les dossiers, d'assister aux séances, de présenter des conclusions et de former un recours près des Commissions supérieures ou de la Commission d'Empire.

Ils recevront leurs instructions du Chancelier.

§ 9.

Le président des autorités de constatation peut prendre une décision, contre laquelle le demandeur et le représentant de l'Empire pourront faire opposition près des autorités de constatations dans le délai de 15 jours, à dater du jour où cette décision aura été notifiée.

Cette prescription a pour but de décharger les autorités de constatation dans les cas simples. Si la personne lésée

ou le représentant de l'Empire attaquent la décision préalable du président, le cas sera soumis d'abord à l'appréciation de l'autorité de constatation dirigée par le dit président.

Avant de prendre une décision provisoire le Président devra donner au représentant de l'Empire la possibilité de prendre position dans la question.

Chacune des trois instances pourra prendre une décision préalable.

§ 10.

Le demandeur et le représentant de l'Empire pourront faire appel près de la Commission supérieure contre une décision de la Commission ordinaire.

L'appel doit être présenté dans un délai de 15 jours à dater du moment où la décision a été notifiée.

Le demandeur et le représentant des intérêts de l'Empire pourront faire également opposition près de la Commission d'Empire contre une décision de la Commission supérieure, dans un délai de deux semaines, à dater du jour où cette décision leur a été notifiée.

Cette nouvelle opposition ne peut être fondée que sur une interprétation erronée de la loi ou sur l'ignorance de prescriptions légales d'Empire ou des défauts de procédure graves.

Ce paragraphe règle la marche des affaires entre les différentes instances. La constatation du fait en lui-même incombe aux Commissions ordinaires et supérieures, tandis qu'il appartient à la Commission de l'Empire de l'examiner et de le contrôler au point de vue juridique.

§ 11.

La procédure devant les autorités de constatation est gratuite et dispensée de timbre.

Les dépenses de procédure devant les Commissions supérieures et la Commission d'Empire peuvent être mises entièrement ou en partie à la charge du plaignant si l'appel qu'il a formulé est repoussé comme non fondé.

Si, par contre, une plainte non motivée du représentant de l'Empire cause au demandeur des frais, celui-ci pourra se les faire rembourser.

Il ne sera perçu aucun droit de procédure devant les autorités de constatation.

Les prescriptions de l'alinéa 2 ont pour but d'empêcher un recours abusif devant les diverses instances de justice.

Les frais de procédure et des institutions de la loi d'Empire seront réglés pour le moment de la façon suivante, sous réserve d'une réglementation ultérieure définitive par une prochaine loi d'indemnisation : Les frais de procédure devant la Commission d'Empire, seront à la charge de l'Empire, tandis que le pays couvrira provisoirement tous les autres frais.

§ 12.

Les personnes qui assisteront aux travaux de procédure devront garder le secret sur les délibérations et sur les faits relatifs à l'intéressé qui pourraient arriver à leur connaissance.

Celui qui sans y être autorisé enfreindra l'alinéa 1 ci-dessus, sera passible d'une amende jusqu'à 1,500 M. ou de prison jusqu'à trois mois. La poursuite n'aura lieu que sur demande de la personne lésée.

Les prescriptions sur le secret et sur la punition des contrevenants correspondent aux dispositions de la loi d'impôt.

§ 13.

La constatation d'un dégât peut être refusée si le demandeur a été condamné pour un délit ou une contravention d'après les §§ 80 à 93, 140 à 14 du Code pénal, § 57 à 61, 69 à 75, 78, 81 à 83 du Code pénal militaire, les §§ 1, 3, 5, 6 de la loi du 3 juin 1914 sur la divulgation de secrets militaires (Bulletin des lois d'Empire page 195), ou s'il a été condamné pour un délit ou une contravention contre la procédure de constatation d'après la présente loi, conformément au §§ 154 à 160, 163, 263, 264, 267 à

à 273 du Code pénal ou bien lorsque pour d'autres causes que l'absence de preuve il a été impossible d'instruire et de terminer une procédure criminelle.

Cette prescription permet d'exclure les individus qui se seront rendus coupables de crimes contre la sécurité de l'Empire ou qui auront essayé d'influencer la procédure par des moyens illicites.

La Commission du Reichstag avait des scrupules contre le projet du Gouvernement d'après lequel la constatation devait être refusée pour un des cas prévus au § 13. Elle a fait ressortir entre autres que, dans beaucoup de cas, il faut juger avec indulgence la condamnation pour faux serment par négligence. Pour ces considérations le mot « doit » a été remplacé par celui de « peut » dans la prescription.

La demande de constatation ne peut être repoussée que lorsqu'une condamnation judiciaire a été réellement prononcée, lorsque les circonstances ont permis de mener le procès à sa fin. En général, c'est aux Commissions de décider s'il existe des causes d'exclusion ou non. Les plaintes contre leur décision ainsi que les oppositions ultérieures se baseront sur le § 10.

§ 14.

Le Conseil fédéral édictera des dispositions plus détaillées sur la procédure à suivre. Il a le droit de faire des règlements d'exécution de la loi, notamment des principes de taxation.

Pour le cas où le Conseil fédéral ne ferait pas ces règlements, les autorités centrales des différents Etats pourraient le faire.

Comme la loi ne règle la procédure que dans ses grandes lignes, le Conseil fédéral a dû édicter des prescriptions plus détaillées et notamment autoriser les Commissions de Constatation à faire prêter serment et demander au besoin aide et assistance aux tribunaux. Il a fallu également édicter des dispositions exécutives dans l'intérêt d'une interprétation uniforme et rationnelle de la loi. Il a été né-

cessaire, en outre, de fixer des règles fondamentales de taxation.

Les autorités centrales des différents états sont autorisées à prendre les mesures voulues, en tant que le Conseil fédéral n'a pas usé de ses droits en la matière.

§ 15.

La constatation du dommage ne crée par elle même aucun droit à indemnisation.

La loi d'Empire ne crée au profit du sinistré aucun droit aliénable ou saisissable qui puisse être opposé à l'Empire. Il s'agit plutôt d'une obligation assumée par l'Empire vis-à-vis de l'Etat confédéré de rembourser à ce dernier l'indemnité provisoire qu'il aurait payée.

§ 16.

Les avances et les acomptes que l'Etat confédéré et l'Alsace-Lorraine ont payés ou paieront sur les dégâts reconnus par la loi leur seront remboursés dans la mesure des constatations faites d'après la présente loi. Une loi spéciale stipulera la date du remboursement.

En cas de nécessité, l'Empire accordera des avances aux Etats confédérés et à l'Alsace-Lorraine pour leur permettre de faire les paiements urgents.

La personne lésée n'a aucun droit juridique au paiement d'un acompte.

§ 17.

Les autorités centrales des Etats confédérés sont autorisées à étendre les compétences des Commissions ordinaires et supérieures au delà des prescriptions de la loi, surtout en ce qui concerne la constatation des dégâts.

On a laissé aux Etats confédérés la latitude de décider s'ils veulent accorder des indemnités dans une plus large mesure ou non. Ceci pourrait être nécessaire pour des raisons particulières, telles que l'amélioration, l'embellissement, l'assainissement, la consolidation de la propriété, etc... Pour des raisons pratiques les Etats confédérés pour-

ront se servir à cet effet des Commissions existantes tant pour la constatation que pour la fixation des indemnités.

Jusqu'à présent l'Alsace-Lorraine n'a pas encore fait usage de cette possibilité. C'est pourquoi le manque à gagner n'est pas encore pris en considération lorsqu'il s'agit de constatation.

§ 18.

Si dans une procédure d'indemnisation préliminaire, ordonnée par une loi d'Empire ou d'un Etat confédéré, un arrangement à l'amiable a été conclu avec la personne lésée, lequel fixe les dégâts à 1500 M. au maximum, il ne sera pas touché au dit arrangement.

En Prusse orientale, les personnes lésées avaient pris de plein gré des arrangements de ce genre, ce qui était facile vu qu'il s'agissait de dégâts de faible importance. Il a paru utile de sanctionner cet état de choses. Une procédure ordonnée par une autorité de surveillance supérieure tomberait sous cette disposition.

En Alsace-Lorraine, un décret ministériel du 18 juillet 1916 règle la constatation définitive des dégâts de guerre par arrangement à l'amiable dans une procédure d'indemnisation préalable. Cette clause permet de fixer d'une façon définitive les dégâts de guerre jusqu'à concurrence de 1500 M. par un arrangement à l'amiable entre le Président d'une Commission et les personnes lésées.

§ 19.

Les déclarations de dégâts de guerre tels qu'ils sont spécifiés dans la présente loi, qui sont faites dans une procédure régulière d'indemnisation préalable ordonnée par l'Empire ou un Etat particulier sont considérées comme demandes de constatation au sens de la présente loi.

§ 20.

La constatation des dégâts causés à la navigation dans les limites souveraines de l'Empire ne tombe pas sous la présente loi.

§ 21.

Une loi spéciale d'Empire règlera l'indemnisation des dégâts de guerre à la santé et à la vie des personnes sans préjudice des dispositions légales déjà existantes.

Afin de fournir les preuves de dommages cités à l'alinéa ci-dessus, les tribunaux cantonaux pourront ordonner sur demande une enquête sur les lieux mêmes et des avis de témoins et d'experts, dès qu'il y aura lieu de craindre que les dossiers ne soient perdus ou difficiles à établir. Est compétent le tribunal cantonal sous la juridiction duquel se trouve la personne lésée au moment de l'accident. Les prescriptions sur les enquêtes dans les procès du droit civil pourront servir dans les questions de constatation dont il s'agit ici. La procédure est gratuite et libre de taxe.

Ont le droit de présenter des demandes, les personnes lésées ainsi que toutes autres qui ont eu avec celles-ci au moment de l'accident des rapports de telle nature que les premières sont ou seront obligées de les entretenir.

§ 22.

La présente loi entrera en vigueur au 1er octobre 1916, le § 21, alinéa 2 et à 3 à la date de promulgation.

Donné au grand quartier général, le 3 juillet 1916.

AVIS

du CONSEIL fédéral du 19 septembre 1916

sur le mode de constatation des dégâts de guerre
sur le territoire de l'Empire.

(Bulletin des lois de l'Empire, page 1053.)

Le § 14 de la loi relative aux constatations des dégâts de guerre charge le Conseil fédéral de donner des instructions plus détaillées sur le mode de procédure. Or, le Conseil fédéral n'a eu qu'à chercher une méthode qui permît aux Commissions de travailler d'une façon aussi sûre que rapide tout en sauvegardant les intérêts de l'Empire et des personnes lésées. Il fallait donc trouver une procédure qui permît d'établir les faits d'une façon tout objective et de motiver néanmoins les décisions d'après les débats avec les intéressés.

C'est en partant de ces différents points de vue que l'Avis a confié la procédure aux autorités de constatation et les autorise à faire les enquêtes qu'elles jugeront nécessaires, indépendamment des déclarations du représentant de l'Empire ou du demandeur; d'un autre côté l'Avis les oblige à entendre les observations orales du représentant de l'Empire et du demandeur, si ceux-ci le désirent. Les Commissions n'ont pas besoin de recourir aux méthodes de procédure en usage dans la procédure civile.

Il est de l'intérêt de toutes les parties que le président s'occupe tout d'abord seul de la question, afin d'assurer avant tout une décision simple et rapide dans les cas peu compliqués. C'est pourquoi l'ordonnance lui confère les pouvoirs les plus étendus; la Commission qui par nature,

travaillera plus lentement et avec plus de difficultés, ne siègera que sur la demande du représentant de l'Empire ou du demandeur ou lorsque le président lui-même le jugera utile.

Le Conseil fédéral a édicté les prescriptions suivantes sur la procédure, conformément au § 14 de la loi du 3 juillet 1916 (Bulletin des lois d'Empire page 675) relative à la constatation des dégâts de guerre sur le territoire de l'Empire.

A. Prescriptions Générales.

I. -- AUTORITES DE CONSTATATION.

§ 1.

Les autorités centrales des Etats particuliers ou les autorités déléguées par celles-ci désigneront le siège, les ressorts et la distribution du travail des différentes Commissions ordinaires et supérieures.

Le siège de la Commission d'Empire se trouve à Berlin.

Les autorités de constatation porteront le nom de « Commissions (Commission supérieure, Commission d'Empire) pour la constatation de dégâts de guerre. »

§ 2.

Avant de siéger pour la première fois, les membres des autorités de constatation s'engageront par serment à exercer leurs fonctions d'une façon consciencieuse, à moins qu'ils n'aient déjà prêté serment en qualité de fonctionnaires du pays.

§ 3.

Il est interdit à un membre d'une Commission de siéger dans les cas suivants, abstraction faite du cas prévu par le § 6 de la loi de constatation :

1. Lorsqu'il est ou a été le mari de la demanderesse ou d'une personne à qui appartient le droit de déclaration ou

bien lorsqu'il est apparenté en ligne directe ou allié par mariage ou adoption au demandeur ou l'ayant-droit à la déclaration ou bien lorsqu'il est apparenté en ligne collatérale jusqu'au troisième degré ou allié jusqu'au deuxième degré, même au cas où le mariage n'existerait plus.

2. Dans les cas où le demandeur ou un ayant-droit l'ont chargé de les représenter avec pleins pouvoirs ou lorsqu'il possède ou a possédé le droit de remplacer un mandataire de ce genre.

3. Lorsque dans une procédure antérieure il a collaboré à la décision attaquée.

Afin d'assurer une constatation impartiale, il a fallu étendre le cercle des cas d'exclusion prévus par le § 6 de loi de constatation.

Afin d'empêcher autant que possible des différends personnels il n'est pas permis de récuser un membre de la Commission, d'autant plus qu'il faut admettre que chaque président possédera assez d'influence sur sa Commission pour engager un membre à renoncer volontairement à siéger dans tel ou tel cas particulier.

§ 4.

Sont compétentes pour la constatation de dégâts de terrains et bâtiments : Les Commissions dans le district desquelles ces biens immeubles sont situés; — pour la constatation des dommages d'ustensiles de ménage ou de cheptel : Les Commissions dans le district desquelles se trouvaient ces objets au moment du fait de guerre. Le cercle des compétences d'une Commission appelée à statuer sur un cas particulier sera étendu au dommage de tous les autres objets détériorés du même propriétaire.

Lorsqu'une autorité compétente fait défaut, la constatation incombe à la Commission du district où s'est produit le fait de guerre qui a causé le dommage.

Il est clair que pour la fixation des compétences locales il a été tenu compte dans une large mesure de la considération que la Commission, qui est à même de fournir

les preuves nécessaires de la façon la plus sûre et la plus rapide doit être chargée de les produire. C'est ainsi que la constatation de détérioration d'un cheptel vivant qui a souffert au dehors, parce que son propriétaire a été évacué, tombe sous la juridiction de la Commission dans le district de laquelle se trouve l'exploitation primitive du détenteur.

§ 5.

Lorsque le président est d'avis que la Commission appelée à siéger n'est pas compétente dans l'affaire en cause, il doit transmettre celle-ci à l'autorité compétente,

Lorsque, d'après le § 4, plusieurs Commissions ont compétence, ou que les Présidents de différentes Commissions se disputent celle-ci, c'est le président de la Commission supérieure qui aura à l'attribuer à l'une ou à l'autre. Il en est de même, lorsque les Présidents de différentes Commissions déclinent toute compétence, bien que l'une d'entre elles la possède réellement.

II. — *LES AYANTS-DROIT A LA DECLARATION.*

§ 6.

Les ayants-droit peuvent se faire représenter dans n'importe quelle phase de la procédure par un mandataire muni d'une procuration.

Le président peut récuser un représentant ou un délégué qui exerce ses pouvoirs à titre professionnel sans être avocat.

Les chefs de commune ou autres corporations reconnues par le droit public et qui sont légitimés comme tels n'ont pas besoin d'une procuration particulière pour représenter leurs corporations.

§ 7.

Toute personne qui a le droit de déclaration peut adhé-

rer à tout moment à une procédure en cours par déclaration écrite.

Elle peut faire celle-ci indépendamment des autres ayants-droit.

Tous les ayants-droit devront être l'objet d'une décision identique.

Cet article permet à la personne ayant des droits sur un objet de sauvegarder ses intérêts lorsque la personne lésée traite la question de procédure avec négligence ou mauvais vouloir; d'un autre côté, la prescription ordonnant une réponse identique à tous les intéressés leur donne les garanties de sécurité indispensables.

Le procès-verbal d'une autorité publique peut aussi remplacer la déclaration écrite de l'ayant-droit.

III. — PROCEDURE

§ 8.

Il appartient aux autorités de poursuivre la procédure d'office.

Il ressort de ce paragraphe qu'elles doivent également la diriger et la conduire à bonne fin.

§ 9.

Un procès-verbal sera dressé pour chaque instruction. Il indiquera le lieu et le jour des délibérations, le nom des participants, le résultat des débats, et surtout, le cas échéant, les preuves apportées par l'enquête.

Ce procès-verbal sera lu et présenté aux intéressés pour en prendre connaissance et l'approuver. Mention en sera faite par une note spéciale, après quoi le président signera le procès-verbal.

Comme il s'agit ici d'une procédure normale, le procès-verbal est obligatoire pour chaque procédure. Afin d'empêcher les oppositions sérieuses, le contenu a été fixé seulement par un arrêté réglementaire.

La loi se borne à exiger uniquement la signature du

président qui dirige les débats, afin de lui permettre de se faire assister par une personne compétente, dans la rédaction de procès-verbal; il devra naturellement s'assurer de sa discrétion. (§ 12 de la loi de constatation.)

L'indication des motifs n'est pas obligatoire pour les autorités de première instance.

§ 10.

Les autorités judiciaires et administratives sont obligées de répondre, dans la limite de leur compétence, aux demandes des autorités de constatation ou du président, à moins qu'elles ne soient empêchées par des prescriptions légales particulières.

Il est défendu aux autorités de constatation et à leur président de charger le tribunal cantonal du même endroit d'entendre des témoins et de procéder à des enquêtes sur les lieux.

L'assistance judiciaire comprend également le service de renseignements.

La prescription de l'alinéa 2 a pour but de décharger les tribunaux en ce sens qu'il défend aux autorités de constatation et à leur président de charger les tribunaux cantonaux qui ont leur siège au même endroit, d'entendre des témoins ou de faire des enquêtes sur les lieux.

§ 11.

Le président devra veiller à ce que les pièces soient notifiées aux intéressés. Celles qui fixent un délai peuvent être envoyées par lettres recommandées. La notification court à dater du jour où la pièce a été confiée à la poste, moins que le destinataire ne prouve qu'il ne l'a pas reçue dans les trois jours, à dater du départ.

Les personnes qui ont leur domicile habituel à l'étranger doivent nommer un fondé de pouvoirs habitant l'Empire. Tant que ce mandataire n'est pas nommé, la notification peut être remplacée par un affichage de 15 jours dans les bureaux des autorités de constatation.

Il en est de même, lorsque le domicile du destinataire est inconnu.

La notification au représentant de l'Empire peut se faire par la présentation de l'original de la pièce. Le délégué doit certifier la date de la remise; il suffit à cet effet d'une mention à l'original.

Les modes de notification indiqués ci-dessus tiennent compte des expériences pratiques faites en Prusse de la procédure préalable. D'autres modes de notification sont également valables; il suffit d'ailleurs de remettre les pièces nécessaires aux intéressés, pourvu qu'ils certifient la remise et la date.

L'obligation pour les intéressés domiciliés à l'étranger de nommer un mandataire dans le pays a pour but d'accélérer la procédure. La loi d'Empire a également reconnu cette disposition.

§ 12.

Les ayants-droit empêchés par un événement naturel ou d'autres faits inéluctables d'observer un délai, s'il peut en résulter pour eux un dommage juridique, peuvent demander par écrit aux autorités de constatation appelées à statuer sur la procédure manquée d'annuler l'ordre de comparaître.

Dans cette demande ils indiqueront :

1. Les faits qui motivent le renouvellement de la procédure;
2. Les preuves à l'appui;
3. La demande de reprise de la procédure.

Cette demande devra être présentée dans les 15 jours à dater du moment où l'empêchement aura disparu.

Pour l'examen des requêtes de ce genre et des oppositions qui pourraient être faites contre les décisions prises en la matière, il y aura lieu d'appliquer les prescriptions relatives à la reprise de procédure.

Par contre, il n'est pas permis de renouveler une demande, lorsque le délai fixé pour une nouvelle procédure est lui-même expiré.

§ 13.

Lorsqu'une instruction criminelle pour un des cas prévus au § 13 de la loi de constatation est ouverte contre le demandeur, la Commission de constatation ou son président devront remettre la procédure jusqu'à ce que ladite instruction soit terminée.

Il n'est pas permis d'attaquer une décision de cette nature, car il ne s'agit pas d'une décision préalable dans le sens de la loi de constatation; d'ailleurs le paragraphe n'en fait nullement mention.

§ 14.

Les débats auront lieu en allemand.

Les prescriptions du § 18 de la loi de l'organisation des tribunaux pourront être appliquées le cas échéant.

§ 15.

Le demandeur et le représentant de l'Empire pourront sur demande, prendre connaissance des actes de la procédure de constatation, en tant qu'il ne s'y trouve pas d'avis d'experts.

Pour des motifs particuliers le président pourra défendre ou limiter ce droit du demandeur.

Le paragraphe limite le droit de communication au dossier de la procédure de constatation; par conséquent il exclut intentionnellement les actes de la procédure préalable d'indemnisation.

B. Prescriptions particulières.

**I. — PROCÉDURES DEVANT LES COMMISSIONS
ORDINAIRES**

§ 16.

La demande de constatation doit être faite par écrit à moins qu'elle ne puisse être considérée comme telle d'après le § 19 de la loi de constatation.

Dans le cas indiqué au § 19 de ladite loi le président déterminera l'époque où la procédure primitive devra être transformée en la nouvelle procédure de constatation. Cette transformation devra avoir lieu dès que le délégué de l'Empire ou le demandeur l'exigeront.

Elle sera également obligatoire lorsque l'ancienne instruction aura constaté un dommage jusqu'à concurrence de 1,500 M., sans que les parties se soient entendues à l'amiable, conformément au § 18 de la loi de constatation.

La procédure des autorités de constatation se divise en procédure préalable, où le président agit seul et en procédure devant la Commission (Com. supérieures, d'Empire).

L'action du président peut se manifester de différentes manières; ou bien il se borne à préparer le travail de la Commission ou bien il pourra prendre une décision définitive préalable et valable au point de vue juridique sans égard au montant du dommage déclaré, ou bien il pourra s'entendre avec les parties lésées lorsque la somme ne dépasse pas 1,500 M.

La Commission (Commission supérieure, d'Empire) peut prendre une décision sans ou après des débats oraux.

§ 17.

Le Président peut exiger de la part du demandeur des éclaircissements sur sa demande de constatation, et notamment la présentation de formulaires remplis d'après les règlements.

§ 18

Le Président peut procéder à une enquête et ordonner des recherches et la comparution de la personne lésée ou du demandeur. Les §§ 29 à 37 pourront être appliqués sur ce point.

Conformément aux principes établis ci-dessus, le présent paragraphe transmet au président les droits et obligations de la Commission afin de lui permettre d'établir la vérité d'une façon objective.

§ 19.

Avant de prendre une décision préalable, la Commission devra donner au représentant de l'Empire la possibilité de donner son avis.

Il ne pourra être pris plus d'une décision préalable sur le même objet.

La décision préalable devra être signée par le président, conformément au § 39, alinéa 3 et 4.

§ 20.

L'opposition contre une décision préalable doit être présentée au service de constatation.

§ 21.

Lorsqu'aucune décision préalable n'a été prise, ou qu'il est fait opposition, le président remet l'affaire entre les mains de la Commission, afin que celle-ci prenne position ou ouvre le débat oral.

§ 22.

Le Président devra fixer le jour d'audience pour les débats oraux, si le représentant de l'Empire ou le demandeur l'exigent.

Les derniers devront être cités à l'audience ainsi qu'aux autres délibérations orales lorsque le jour de l'audience n'a pas été fixé en leur présence.

§ 23.

En cas de nécessité la Commission pourra traiter verbalement dans les communes endommagée set, à cette occasion, il sera bon de juger en bloc, autant que possible, tous les dégâts de guerre de la population. La Commission pourra aussi charger un de ses membres de diriger ces débats.

Cette prescription sera souvent appliquée dans la pratique.

Elle permet d'user d'une procédure sommaire qui a

déjà fait ses preuves en Prusse pour les constatations préalables de dégâts de moindre importance.

§ 24.

Le Président peut remettre des audiences fixées par la Commission. Une audience déjà commencée ne peut être remise à plus tard qu'avec l'assentiment de la Commission.

§ 25.

Les débats auront lieu en séance privée.

Ils commenceront par un rapport du Président ou du rapporteur, après quoi le demandeur et le représentant de l'Empire seront entendus.

Le § 12 de la loi de constatation exclut la publicité des séances, défense édictée dans l'intérêt du demandeur car elle permet de garder le secret sur les questions économiques qui seront traitées.

Le Président décidera s'il veut nommer un rapporteur ou non.

§ 26.

En cas de nécessité, le président cherchera à élucider le cas, en interrogeant le demandeur et en autorisant les membres de la Commission et le délégué de l'Empire à procéder de même.

Il sera défendu de poser des questions que la Commission estimerait inutiles.

§ 27.

Lorsqu'il n'y aura pas de délibération orale, la Commission prendra ses décisions après avoir donné au représentant de l'Empire l'occasion d'émettre son avis.

Ce paragraphe permet de tenir des séances particulières ou de faire circuler le projet de décision parmi les membres.

Ceux-ci pourront refuser leur signature et forcer ainsi la Commission à fixer des débats oraux.

§ 28.

La Commission peut en tout temps ordonner une enquête et la comparution de la personne lésée ou du mandataire, si elle le juge à propos.

§ 29.

La Commission peut charger un de ses membres de procéder à cette enquête ou prier une autorité de le faire, conformément au § 10.

§ 30.

La Commission peut décider une enquête sur les lieux, entendre des témoins et des experts, les assermenter, demander des avis écrits, exiger de la personne lésée les livres ou autres pièces de nature à fournir des renseignements importants pour l'évaluation.

§ 31.

Le délégué de l'Empire et le demandeur doivent être avertis de la date de l'enquête. Il leur est permis d'y assister.

Il va de soi que, du moment qu'il peut assister à l'enquête, le délégué de l'Empire a le droit de vérifier, dans la même mesure que la Commission, les livres ou autres pièces justificatives présentés par le demandeur.

§ 32.

L'assermentation des témoins et des experts aura lieu conformément aux §§ 392 et 410 de la procédure civile.

Elle n'aura lieu que sur la requête du délégué de l'Empire ou demandeur, ou si la Commission la croit indispensable pour une déposition véridique.

L'assermentation n'aura lieu que devant le président ou un membre de la Commission ou le tribunal chargé de l'affaire.

§ 33.

Les prescriptions de la procédure civile sont applicables aux cas où une personne est obligée de donner son

témoignage ou son avis et aux condamnations en cas de contravention.

Le Président prendra les décisions nécessaires.

Ces dernières pourront être attaquées dans un délai de 15 jours près du Président de la Commission supérieure.

Il n'existe aucun recours légal contre la décision du Président dans une enquête que lui ou la Commission ont ordonnée.

§ 34.

Le délégué de l'Empire et le demandeur ont le droit d'interroger les témoins et les experts.

Ils ne pourront leur poser aucune question jugée inutile par la Commission.

§ 35.

Les témoins et les experts touchent des indemnités conformément au règlement des indemnités des témoins et experts (Bulletin des lois d'Empire 1898, page 689, 1914 page 214).

§ 36.

Les autorités de constatation ont le droit d'exiger que le demandeur affirme par serment que ses indications sont conformes à la vérité, lorsqu'il lui est impossible de fournir d'autres preuves suffisantes.

§ 37.

La décision des autorités de constatation devra se baser sur le jugement libre que la Commission s'est formé dans les débats et sur l'examen des preuves.

L'enquête ne doit pas avoir lieu d'après un mode déterminé même en cas de serment par le demandeur. De même les délibérations n'auront pas lieu d'après une procédure fixe.

§ 38.

Quand la Commission procédera au vote, le Président posera les questions nécessaires et comptera les voix.

S'il se forme au sujet du montant de l'indemnité plus de deux opinions, dont aucune ne réunit la majorité des suffrages exprimés, le nombre des voix qui se sont prononcées pour la somme la plus élevée sera ajouté au chiffre réuni par la somme immédiatement inférieure, jusqu'à ce qu'une majorité soit assurée.

§ 39.

Le jugement indiquera la désignation de la Commission, et les noms des membres qui ont siégé dans l'affaire ainsi que celui du demandeur.

La décision indiquera également, outre les points prescrits par la loi de constatation, de quelle façon l'indemnité est répartie entre les différents objets ou catégories d'objets détruits, perdus ou détériorés.

Le jugement sera signé par le Président et deux membres.

La pièce devra être munie du sceau de l'autorité de constatation et indiquer aux intéressés les moyens judiciaires auxquels ils peuvent recourir.

L'avis n'exige pas un exposé des motifs pour la première décision, à l'instar de la loi sur l'impôt sur le revenu, afin de soulager les autorités de constatation de première instance. Afin de faciliter le contrôle de la décision aux participants, c'est-à-dire au délégué d'Empire et aux Commissions supérieures, il prescrit cependant d'indiquer la répartition de l'indemnisation entre les différents objets ou catégories d'objets détruits, perdus ou détériorés.

§ 40.

Les oppositions aux décisions de la Commission doivent lui être présentées par écrit.

Le délai peut être considéré comme également observé lorsque le recours a été formé près de la Commission supérieure.

Aux §§ 40-49 : Conformément au § 9 de la loi de constatation la prescription permet au président de pren-

dre également en deuxième et troisième instance une décision préalable.

§ 41.

Le Président de la Commission supérieure pourra enjoincre au plaignant de présenter des preuves à l'appui, et lui donner à cet effet un délai d'au moins 15 jours.

Lorsque la plainte n'a pas été présentée dans les formes ou les délais voulus ou si un délai fixé d'après l'alinéa 1 ci-dessus n'a pas été observé, la plainte sera rejetée comme non fondée.

§ 42.

Les prescriptions relatives à la procédure devant les Commissions ordinaires seront applicables devant les Commissions supérieures à moins que la procédure devant ces dernières ne soit réglée par d'autres dispositions.

§ 43.

La décision de la Commission ne pourra être modifiée qu'en tant qu'elle est attaquée.

§ 44.

Lorsque la Commission supérieure jugera que la plainte est fondée, elle devra prendre une autre décision.

Si la Commission découvre un défaut de procédure grave elle a le droit d'annuler la décision de la Commission ordinaire et de lui renvoyer l'affaire aux fins d'examen et pour qu'elle soit jugée à nouveau.

§ 45.

La Commission supérieure devra motiver ses décisions.

III. — PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION
D'EMPIRE.

§ 46.

La nouvelle plainte contre la décision de la Commission supérieure sera présentée par écrit à la Commission

d'Empire. Il est indifférent pour l'observation du délai que la nouvelle plainte soit présentée à la Commission supérieure ou à celle d'Empire.

§ 47.

Le Président peut enjoindre au demandeur de nommer dans un délai de 15 jours au moins, comme mandataire dans la procédure devant la Commission d'Empire, un avocat admis près d'un tribunal allemand.

Si les plaignants laissent écouler ce délai, la nouvelle plainte devra être rejetée comme non fondée.

D'après le § 10 alinéa 4 de la loi de constatation, la nouvelle plainte est une plainte de droit, qui ne peut être motivée que par la violation d'une prescription de lois d'Empire ou par des défauts de procédure graves. Afin d'empêcher le demandeur d'abuser des moyens légaux dont il dispose et afin d'assurer une rédaction claire et motivée de la plainte, le Président doit avoir le droit d'exiger que le plaignant se fasse représenter par un avocat.

§ 48.

Quant au reste, les prescriptions de la procédure devant les Commissions supérieures s'appliquent à la procédure devant la Commission d'Empire, à moins qu'elle ne soit réglée par d'autres dispositions.

§ 49.

Lorsque la nouvelle plainte sera reconnu fondée, la décision de la Commission supérieure devra être annulée et remplacée par une nouvelle décision, ou bien l'affaire devra être renvoyée à la Commission supérieure pour être examinée et jugée à nouveau, au cas où elle aurait encore besoin d'être éclaircie.

Le point de vue juridique de la Commission d'Empire servira de guide pour toute la procédure ultérieure.

C. Prescriptions Finales.

§ 50.

Le Chancelier est autorisé à fixer, après la fin des hostilités, par une ordonnance générale ou par une ordonnance particulière pour certains districts ou certaines personnes, des délais de forclusion, dans lesquels les demandes de constatation ou de restitution de l'ancien état des choses devront être présentées.

Comme la procédure de constatation et les autorités chargées de son exécution ne sont, par leur nature, que des institutions passagères, il a fallu fixer des délais après l'expiration desquels les demandes pourront être refusées.

Il a paru utile de charger l'autorité centrale de l'Empire de ce soin tant pour les questions générales que pour les cas particuliers.

§ 51.

Ces prescriptions entrent en vigueur le 1er octobre 1916.

INSTRUCTION

*du Ministère d'Alsace-Lorraine, du 22 Février 1917 sur
l'application de la loi d'Empire du 3 juillet 1916
relative à la constatation de dégâts de guerre sur le
territoire de l'Empire*

(Bulletin des lois de l'Empire p. 675)

*et sur les dispositions exécutives du Conseil fédéral
du 28 septembre 1916.*

(Bulletin central de l'Empire p. 289).

Conformément aux §§ 6 alinéa 5, et 14, alinéa 2 de la loi d'Empire 3 du juillet 1916 sur la constatation de dégâts de guerre, sur le territoire de l'Empire, le Ministère publie les instructions suivantes sur l'application de ladite loi, ainsi qu'un complément des dispositions exécutives du Conseil fédéral du 28 septembre 1916 (Bulletin central de l'Empire page 289).

Art. 1.

Les principes de taxation indiqués dans l'appendice annexe à la présente instruction sous les lettres *a—g* et qui ont été établis avec l'assentiment du Chancelier d'Empire, ainsi que les prix courants et les suppléments ajoutés à la valeur primitive des objets, serviront de base pour la constatation de dégâts de guerre de l'agriculture, de la syviculture ,du vignoble, des arbres fruitiers, des forêts, des ustensiles de ménage, des exploitations industrielles, commerciales et du métier.

Le Ministère se réserve de donner des prescriptions particulières sur les modes de constatation pour la détérioration des bâtiments, y compris le calcul des surtaxes.

Art. 2.

Les subventions prises sur le fonds des dons de guerre d'Alsace-Lorraine ne seront pas prises en considération pour la fixation des indemnités de dégâts de guerre.

Si cependant les avances payées sur ce fonds comme indemnité de dégâts d'immeubles ou pour l'achat de mobilier (cheptel vivant et mort) compensent le dommage total, il faudra déduire ces sommes des acomptes payés et les retourner à leur fonds primitif.

A l'alinéa 2. Cette prescription rappelle la disposition qui est encore en vigueur et d'après laquelle les avances sur les dons de guerre ne seront pas prises en considération, lorsqu'elles n'auront été accordées que pour des besoins passagers.

Art. 3.

La demande de constatation de dégâts de guerre doit être faite sur les formulaires prescrits (formulaire 1 et 2) et présentée pour les villes de Strasbourg et de Metz à l'hôtel de ville, dans le reste du pays à la Direction du cercle dans lequel le dégâts a été commis.

Ces autorités doivent transmettre la demande au président de la Commission compétente, conformément à l'article 6 de la présente instruction.

Art. 4.

Il sera formé provisoirement 11 Commissions ordinaires et une supérieure pour la constatation des dégâts de guerre, causés en Alsace-Lorraine.

Les autorités de constatation sont des Services d'Etat et se servent d'un sceau de service.

Art. 5.

Il sera créé :

a) Dans la Basse-Alsace,

Une Commission avec siège à Molsheim, pour les arrondissements de Molsheim, de Strasbourg-Ville, Strasbourg-Campagne, Hagenu et Wissembourg, et une à Selestadt pour les arrondissements de Selestadt et Erstein;

b) dans la Haute-Alsace,

Une Commission avec siège à Altkirch (pour le moment à Mulhouse) pour l'arrondissement de Altkirch, une à Colmar pour l'arrondissement de Colmar, une à Guebwiller pour les arrondissements de Guebwiller et de Thann, une à Mulhouse et une à Ribeauville;

c) Dans la Lorraine,

Une Commission avec siège à Château-Salins pour les arrondissements de Château-Salins et Forbach, une à Metz pour les arrondissements de Metz-Campagne, Metz-Ville, Boulay, Thionville-Est et Thionville-Ouest, et une à Sarrebourg pour les arrondissements de Sarrebourg, Sarreguemines et Saverne.

Art. 6.

Les administrateurs de cercles (mairies) remettront au plus tôt aux présidents des Commissions compétentes les déclarations de dégâts qu'ils ont reçues d'arrondissements sans Commissions.

De même, les dossiers des estimations déjà faites par les anciennes Commissions du Service auxiliaire de guerre, devront être remis aux présidents des Commissions compétentes.

Art. 7.

L'Administrateur d'arrondissement résidant au siège de la Commission sera président de celle-ci.

Le Ministère nommera des suppléants du président ainsi que les membres des Commissions et leurs suppléants.

Le Ministère exercera le contrôle de l'administration des différentes Commissions.

Art. 8.

Les membres des Commission exercent leur mandat à titre honorifique. Ils recevront une certaine indemnité pour leurs frais de déplacement et de voyage.

Le Secrétaire d'Etat publiera des instructions plus précises sur le montant de ces indemnités et frais de voyage.

Art. 9.

La Commission supérieure a son siège à Strasbourg.

Art. 10.

Le président et son suppléant ainsi que les membres de la Commission supérieure et leurs suppléants seront nommés par le Ministère.

Le Ministère surveillera également la gestion des affaires de la dite Commission.

Art. 11.

Les prescriptions de l'article 8 de la présente instruction s'étendent également aux membres de la Commission supérieure.

Art. 12.

Le Président avisera la caisse centrale du Trésor (Fonds de subvention de guerre) à percevoir les frais de procédure devant la commission supérieure mis à la charge du requérant.

Art. 13.

Une avance ne pourra être accordée que sur la base d'une constatation de dégâts de guerre, établie selon les prescriptions de la loi d'Empire.

Les prescriptions du chapitre A, chiffre 2 et chapitre B chiffres 10, 11, 15 à 17, 19, 20 alinéa 2, 21 à 28 alinéa 1 de l'instruction du Ministère du 1er mai 1915 (Bulletin

central et des départements page 138) serviront de base pour la fixation du montant et l'affectation des acomptes. Pour compléter ces dispositions, il est décrété :

1. En principe toute personne qui touche un acompte est obligée de l'utiliser. La fixation et le paiement d'un acompte ne peuvent avoir lieu que s'il est établi que l'acompte servira à remplacer ou à réparer des objets détruits, perdus ou endommagés.

Des exceptions ne seront permises qu'avec l'autorisation du Ministère.

Dans les quittances d'acomptes les bénéficiaires d'indemnités devront certifier qu'ils s'engagent à restituer les sommes perçues, s'ils ne les emploient pas dans le délai fixé et dans le but indiqué.

En cas de contravention ce sera à l'Etat à se faire rembourser l'acompte. Il pourra également le faire s'il découvre après coup des circonstances particulières qui auraient motivé le refus de constatation, conformément au § 13 de la loi de constatation.

2. Les acomptes pour dégâts de bâtiments ne pourront être payés que peu à peu au prorata des frais réels de reconstruction et ce contre présentation d'un certificat de l'architecte compétent.

Le paiement de l'acompte se fera directement aux fournisseurs ou entrepreneurs.

3. Afin d'empêcher une reconstruction inconsidérée, les autorités observeront la prescription de l'arrêté ministériel du 16 novembre 1915 avant d'accorder ou de promettre un acompte, lorsqu'il s'agira de reconstruction à neuf ou de réparations importantes, jusqu'à ce que ces questions soient réglées par un nouveau règlement de police sur les constructions.

4. La fixation et le mandatement d'un acompte sont faits par le président de la commission compétente.

Les dossiers des acomptes qui se trouvent pour le moment aux préfectures, sous-préfectures et mairies doivent

être remises au plus tôt aux présidents des Commissions compétentes.

5. Avant d'accorder un acompte, il faudra toujours demander l'autorisation du Ministère — hors le cas prévu par l'alinéa 3 chiffre 1 de cet article — lorsque :

a) le montant total de l'acompte dépasse 5,000 M.

b) la personne lésée a l'intention de transférer sa résidence ou son exploitation hors de l'Alsace-Lorraine ou l'a déjà fait.

c) il s'agit d'une reconstitution dans le sens du numéro 10 al. 2 des dispositions exécutives du Conseil fédéral relatives à la loi de constatation du 28 septembre 1916.

d) qu'il s'agit d'un acompte à faire à des étrangers.

A l'alinéa 1 : D'après ce qui précède, il faut par conséquent faire une distinction entre un acompte (art. 13) et une « avance sur l'acompte » (art. 14). Il en résulte que les avances payées d'après les taxations des anciens comités de secours ne peuvent être considérées comme acomptes mais comme « avances sur les acomptes ».

1. L'acompte sera limité aux acquisitions indispensables pour la tenue du ménage, l'exploitation agricole ou commerciale, etc. et à l'achat des outils du matériel d'exploitation et pièces de rechange nécessaires.

2. Si nécessaire, l'avance pourra être payée en nature par la fourniture de marchandises, matières premières, pièces de rechange, etc., le cas échéant, par l'intermédiaire des Comices agricoles, chambres de commerce, chambre des artisans.

3. Lorsqu'il n'est pas possible d'observer ce dernier mode de paiement, le sinistré recevra du président de la Commission un certificat, qui stipulera que des factures pour certains objets devront être payées sur les fonds de l'Etat jusqu'à concurrence de la somme fixée. Le montant sera mandaté après présentation des factures certifiées par le président.

4. Il ressort de ce qui précède, que les sinistrés ne toucheront qu'exceptionnellement des acomptes ou avances en argent. Ce sera notamment le cas pour le paiement des ouvriers et employés, des intérêts de dettes et d'autres

obligations, ainsi que pour dépenses indispensables telles que vivres et salaires. Ces derniers ne devront être payés que par mois ou par trimestre conformément à l'usage de la contrée.

En général, les acomptes ne doivent pas servir à payer des obligations, datant du temps de paix; des exceptions sont permises.

5. Les demandes d'acomptes doivent être présentées au président de la Commission compétente et écrites sur formulaires prescrits.

A l'alinéa 3, chiffre 3: L'arrêté ministériel cité exige que les plans de construction et de devis soient soumis à l'approbation du Ministère.

A l'alinéa 3 chiffre 4: Dorénavant la collaboration des préfets des Départements ne sera plus nécessaire pour l'allocation d'acomptes et d'avances.

Art. 14.

Dans des cas tout à fait exceptionnels il pourra être accordé encore avant la constatation du dommage, des avances sur acomptes ultérieurs, dans les limites des prescriptions de la loi d'Empire.

Les prescriptions de l'article 13 alinéa 2 et 3 chiffres 1 à 5 de la présente instruction indiquent les conditions sous lesquelles des avances de ce genre seront accordées et mandatées; les avances supérieures à 3,000 M. devront être approuvées par le Ministère.

Les avances sur acomptes ne devront pas dépasser au maximum le tiers du montant des dégâts directs déclarés. Lorsque ces derniers ont déjà été estimés par un des Comités de secours, qui avaient été créés dans le temps, l'avance pourra être augmentée, si nécessaire.

Art. 15.

Les instructions données jusqu'ici sur le paiement d'acomptes et d'avances sont annulées par la présente instruction, en tant qu'elles sont en contradiction avec les dispositions des articles 13 et 14.

Art. 16.

Le Ministère donne son approbation pour les cas du n. 10, alinéa 2 des dispositions exécutives du Conseil fédéral relatives à la loi de constatation.

Art. 17.

Cette instruction entrera en vigueur dès sa promulgation.

Le Ministère d'Alsace-Lorraine,
Le Secrétaire d'Etat.

ORDONNANCE

du 23 février — 8 novembre 1917.

MINISTÈRE
D'ALSACE-LORRAINE

Strasbourg, le 16 août 1916.

Des pourparlers ont eu lieu avec les autorités de l'Empire, afin d'établir jusqu'à quel point les dégâts commis par les troupes allemandes en dehors des entreprises de guerre proprement dites, peuvent être considérés comme prestations de guerre, conformément à la loi sur les prestations de guerre, ou comme dégâts de guerre d'après la loi du 3 juillet 1916 (Bulletin des lois d'Empire page 675).

Il est hors de doute qu'un règlement fixant les cas dans lesquels il y a lieu d'appliquer la loi sur les prestations et ceux qui doivent être indemnisés d'après la loi de constatation rendrait les plus grands services. Malheureusement, il faudra renoncer à une réglementation de ce genre, parce que la loi sur les prestations est trop limitée et équivoque en beaucoup de points, comme l'expérience l'a prouvé. Ceci aura pour conséquence fâcheuse que les différentes autorités de constatation n'établiront pas une limite stable et uniforme entre prestations et dégâts de guerre.

Le Secrétaire d'Etat du département de la justice est d'avis que rien ne s'oppose à ce que le terme « utilisation » de bâtiments au sens de la loi de prestations reçoive une

interprétation beaucoup plus large et ne soit pas restreint aux seuls cas où les troupes allemandes se serviront de bâtiments et de terrains, sans toucher à leur substance intégrale. Il en résulte que des indemnités de dégâts pourront être payées également d'après la loi sur les prestations, lorsque des bâtiments ou autres objets de même nature seront démolis ou incendiés, surtout lorsque ces mesures seront prises dans un but de défense ou pour des travaux de fortification. Il faudra examiner dans chaque cas particulier jusqu'à quel point les dégâts tombent sous la loi sur les prestations de guerre. Dans tous les cas, les dégâts causés par des entreprises de guerre directes ou le combat, sont exclus de ce traitement de faveur.

Les dégâts de cette nature devront être considérés dans tous les cas comme dégâts de guerre, même si les démolitions ont été faites dans le but de faciliter le tir de nos troupes ou d'empêcher l'ennemi de prendre possession de ces bâtiments.

En général il faudra donc considérer comme dégâts de guerre les dommages causés dans le cours du combat ou par les préparatifs qui le précèdent. La démolition de bâtiments, l'incendie ou d'abattage d'une forêt devront être considérés par conséquence tantôt comme dégâts, tantôt comme prestations, selon les circonstances qui ont nécessité ces mesures.

Je vous prie de prendre connaissance de ce point de vue juridique et de me soumettre les cas douteux avant de charger les Commissions de constatation de les examiner.

Instructions du Chancelier sur la constatation de dégâts des Etrangers.

Berlin, le 19 janvier 1917.

Conformément au § 5 alinéa 2 de la loi sur les constatations de dégâts dans le territoire d'Empire Bulletin des lois d'Empire, page 675) l'autorisation du Chancelier sera exigée pour les déclarations de constatation des personnes qui ne possèdent pas la nationalité allemande. J'ai l'honneur de vous informer que cette autorisation sera accordée en général dans les cas suivants :

1.

Les nationaux des Etats alliés ou neutres auront le droit de déclarations lorsqu'ils rempliront les conditions suivantes :

1. Propriétaires d'immeubles :

a) Le Propriétaire d'immeuble devra posséder son entreprise et son domicile habituel dans l'Empire;

b) L'autorité administrative supérieure (le préfet) devra certifier que la conservation de l'entreprise est dans l'intérêts économique du pays.

c) Le propriétaire devra s'engager à rembourser les acomptes et avances qu'il a touchés sur les fonds de l'Empire ou de l'Etat particulier, dans les limites de la constatation, au cas où il cesserait son exploitation avant le 1er janvier 1923 ou transférerait celle-ci ou son domicile à l'Etranger.

d) Comme gage, le propriétaire doit faire inscrire sur l'immeuble en faveur du fisc de l'Empire une première hypothèque ou bien une hypothèque jusqu'à concurrence

des deux premiers tiers de la valeur que le terrain possédera après sa reconstitution. Le délégué de l'Empire fera dans ce but une estimation approximative de l'immeuble; il fixera également la somme maxima de l'hypothèque qui sera déterminée d'après la constatation.

e) Lors de la fixation du montant maximum de l'hypothèque de sûreté, il faudra également faire entrer en ligne de compte l'indemnité réclamée par le propriétaire pour dégâts de biens mobiliers.

2. Autres personnes :

a) Le propriétaire devra exercer sa profession et avoir son domicile habituel dans l'Empire.

b) L'autorité administrative supérieure devra certifier que la continuation de ladite profession est utile à l'intérêt économique du pays.

c) Le propriétaire devra s'engager à rembourser les acomptes et avances qu'il a touchés sur les fonds de l'Empire ou de l'Etat particulier, au cas où il abandonnerait son entreprise avant le 1er janvier 1923 ou transférerait celle-ci ou son domicile habituel à l'Etranger.

II.

Les personnes qui appartiennent à un Etat ennemi et qui sont d'origine allemande ou qui ont fait une demande de naturalisation ont le droit de déclaration, lorsqu'elles remplissent les conditions énumérées sous 1 et que l'autorité administration supérieure n'a rien à leur reprocher.

Les sommes remboursables d'après les § 2 et 11 devront être reversées à la Caisse qui a opéré le paiement de l'acompte ou de l'avance.

Je vous prie d'apprécier sur place, si les conditions ci-dessus sont remplies dans les différents cas particuliers et de soumettre ces derniers à une instance centrale, afin que le demandes soient jugées d'une façon uniforme. Je tiens aussi à ce que les Commissaires de l'Empire près des Commissions compétentes soient entendus par l'entremise de délégués d'Empire des Commissions supé-

rieures avant qu'aucune décision ne soit prise. Veuillez également m'informer des mesures que vous aurez prises à ce sujet.

Dans tous les autres cas non prévus sous 1 et 11 je me réserve la décision et je vous prie de donner votre avis après avoir demandé l'opinion du représentant de l'Empire.

Ici également, il faudra vous guider d'après les principes généraux, indiqués sous 1 et 11. Lorsqu'il s'agira de demandes d'Etrangers qui ne sont pas d'origine allemande il faudra chercher à déterminer les causes qui justifient une indemnité sur les fonds de l'Empire.

Celle-ci ne pourra être accordée qu'au cas, où l'Empire aurait intérêt à la conservation de l'entreprise étrangère et qu'il n'y aurait rien à reprocher au demandeur.

HELFFERICH.

ANNEXE III

MINISTÈRE DE LA GUERRE

Paris, le 19 octobre 1917.

SERVICE
D'ALSACE-LORRAINE

ARRÊTÉ relatif aux dom-
mages résultant de faits
de guerre en Alsace.

Le Président du Conseil, Ministre de la Guerre,
Vu les décrets des 2 décembre 1913 et 5 juin 1917,
Vu le décret du 20 juillet 1915,

Arrête :

TITRE 1^{er}

EVALUATION DES DOMMAGES

ARTICLE I.

Dans toutes les communes dont les habitants auront, au cours de la guerre, souffert de dommages matériels résultant des faits de guerre, la *constatation* et l'*évaluation* de ces dommages à dater de la promulgation du présent arrêté auront lieu dans les conditions prévues ci-après :

Ne sont pas compris dans les dommages visés au § précédent les dégâts et dommages occasionnés par les troupes françaises dans leurs logements et cantonnements, et qui sont régis, en ce qui concerne leur constatation et leur réparation, par des dispositions spéciales de lois ou règlements en matière de réquisition militaire, notamment par la loi du 3 juillet 1877 et les décrets du 2 août 1877, du 23 novembre 1886 et du 27 décembre 1914.

ARTICLE II.

Les opérations d'évaluation ne seront commencées dans les différentes communes que dans la mesure où il pourrait être procédé pour chacune d'elles à des constatations définitives de dégâts.

Des arrêtés des Administrateurs de Cercle, qui seront affichés dans toutes les communes intéressées, fixeront suivant les circonstances la date à partir de laquelle les demandes pourront être adressées à la Mairie de la Commune dans laquelle s'est produit le dommage. Il en sera délivré récépissé.

Ce dépôt devra être effectué dans un délai de trois mois à partir de cette date. Toutefois, la forclusion ne sera pas opposée à ceux qui n'auront pu, par suite de circonstances de guerre, faire valoir leurs droits.

Les demandes seront rédigées sur papier libre et accompagnées de toutes pièces propres à établir la réalité et à permettre l'évaluation des dommages, telles que actes de vente ou de succession, baux, décisions judiciaires, polices d'assurances, rapports d'experts, attestations certifiées, etc.

Les demandes des collectivités, sociétés associations seront présentées en leur nom par leur représentant dûment autorisé.

En ce qui concerne les communes ou autres établisse-

ments publics, il sera procédé dans des conditions qui seront *fixées ultérieurement*.

Les intéressés, s'ils ont déjà eu une indemnité, doivent en déclarer la cause et le montant, et dans le cas contraire, déclarer qu'il n'ont reçu aucune indemnité.

Si le dommage a déjà fait l'objet d'estimations arrêtées par la Commission d'Evaluation des Réquisitions, il n'est pas procédé sous faits nouveaux à des évaluations nouvelles.

ARTICLE III.

A l'expiration du délai de trois mois, les Maires transmettront les diverses demandes avec les pièces jointes à l'Administrateur Militaire, qui les soumet à une Commission de Cercle, composée comme il suit :

1° — l'Officier Juge de Bailliage et un autre Officier faisant partie de l'Administration Militaire, désigné par l'Administration Militaire ;

Les plus ancien de ces deux Officiers est Président.

2° — un maire et un notaire désignés par l'Administrateur Militaire ;

3° — un délégué désigné par le Conseil Municipal dans chacune des Communes qui ont subi des dommages.

Ce délégué, choisi par les contribuables de la Commune ne prend part qu'aux délibérations relatives aux demandes faites par ladite commune.

Un suppléant, élu dans les mêmes conditions, est chargé de le remplacer en cas d'absence.

Un secrétaire militaire est adjoint à la Commission.

ARTICLE IV.

La Commission se réunit aussitôt que possible après l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article II.

Avant de saisir la Commission, le Président examine si

l'état des dossiers permet de délibérer utilement. Il peut au besoin les faire compléter.

L'auteur de la demande s'il le désire, ou si la Commission le juge utile est entendu par elle. La Commission peut inviter le postulant à affirmer sous la foi du serment la réalité du dommage.

Le Maire de la Commune, où le dommage s'est produit, est entendu également, s'il en fait la demande, ou si la Commission le juge opportun.

La Commission peut entendre aussi toute personne ayant une compétence spéciale ; elle peut se transporter sur les lieux.

Elle ne peut délibérer que si tous ses membres sont présents.

ARTICLE V.

La Commission constate la réalité des dommages, avec une évaluation distincte pour chacun de leurs éléments constitutifs. Elle fait connaître les procédés et les taux qu'elle a adoptés pour cette évaluation. Dans les éléments à évaluer n'est pas compris le préjudice résultant de l'interruption d'une exploitation commerciale, industrielle ou agricole. Elle dresse un état récapitulatif des demandes et des évaluations relatives à chaque commune ; elle indique en outre l'ordre d'urgence des besoins auxquels ces demandes correspondent. Sur cet état sont rapportées les estimations qui pourraient avoir été antérieurement faites dans les conditions prévues au dernier paragraphe de l'article 2.

Le Président adresse immédiatement une copie de cet état au Maire de la commune.

Les dossiers sont déposés au siège de l'administration du Cercle.

ARTICLE VI

Les décisions prises sont communiquées aux intéressés, qui pourront, dans le délai d'un mois, se pourvoir contre elles par lettre recommandée adressée à l'Administrateur militaire. Il sera statué sur ces recours dans des conditions qui seront ultérieurement fixées.

ARTICLE VII

Les dispositions de l'article 2 ne sont pas obstacle à ce que la constatation des dommages soit faite, pour un immeuble ou un établissement déterminé, dans une commune où il n'est pas encore procédé à la constatation générale.

Dans ce cas, la constatation est faite en vertu d'une décision spéciale de l'Administrateur militaire, qu'il appartient aux intéressés de provoquer en saisissant cet officier de leur demande au moyen d'une lettre recommandée précisant les biens à visiter.

L'administrateur militaire statue et notifie sa décision.

S'il admet la demande, il invite en même temps l'intéressé à faire connaître qu'il a l'intention de procéder lui-même à la visite, ou dans le cas contraire à désigner son expert. L'expert de l'Etat est désigné par l'Administrateur militaire, et la visite a lieu sans aucun retard. Au cas où les experts seraient en désaccord, un troisième expert serait choisi par eux ou à défaut nommé par le juge de bailliage.

Chacune des parties paiera son expert. Il sera fait masse des autres frais, qui seront supportés par moitié par les deux parties.

Le procès-verbal de la visite et l'état descriptif des lieux seront déposés au Greffe du Tribunal de Bailliage. Copie sera délivrée sur demande aux parties intéressées.

Ils feront foi de l'état des biens dans l'instance suivie devant la juridiction compétente pour la fixation de l'indemnité de réparation.

ARTICLE VIII

La même procédure est applicable au cas prévu à l'article 2 § 4.

TITRE II ALLOCATION D'ACOMPTES

ARTICLE IX

Il peut être alloué aux sinistrés, dans la limite des crédits ouverts aux budgets des territoires occupés, des acomptes pour besoins urgents, ainsi que pour la remise en train des exploitations agricoles ou des petits métiers.

ARTICLE X

Toute demande d'acompte doit être adressée à l'Administration militaire et contenir les renseignements suivants :

Nom et prénom du sinistré, domicile, profession, nationalité.

Lieu où s'est produit le dommage.

Motif de la demande d'acompte.

Emploi que le pétitionnaire entend faire de la somme demandée avec évaluation détaillée des achats, travaux ou autres dépenses qu'il se propose d'effectuer.

Indications des sommes ou objets qu'il a déjà reçus à divers titres, tels qu'acomptes, secours, paiement de réquisitions, abris provisoires, produits et matériaux divers.

ARTICLE XI

L'Administrateur militaire statue sur la demande après avis de la Commission de Cercle.

Toutefois, en cas de désaccord entre l'Administrateur Militaire et la Commission, le dossier de l'affaire est transmis avec l'avis du Chef de la Mission Militaire Administrative, au Ministre de la Guerre, (Service d'Alsace-Lorraine) qui statue définitivement.

ARTICLE XII

Les acomptes ne sont, en principe, accordés qu'après l'évaluation des dommages, opérée suivant la procédure prévue au titre précédent.

Toutefois ils peuvent être également accordés aux habitants dont le domicile est encore effectivement *sous le feu de l'ennemi*, mais qui, étant réfugiés en Alsace même ou dans les départements de Meurthe et Moselle, des Vosges, de la Haute-Saône et du Doubs, sur le territoire de Belfort, pourraient *en cas d'avance*, transporter au lieu de leur domicile le bétail, le matériel agricole, outillage, les stocks et le mobilier de première nécessité. Mais, dans ce cas, l'Administrateur Militaire doit, avant d'examiner la demande, faire procéder à une évaluation sommaire des dommages matériels résultant de faits de guerre, au domicile du sinistré.

ARTICLE XIII.

Le montant des acomptes et secours remboursables cumulés ne doit pas dépasser le maximum de 50 % de l'évaluation opérée par la Commission de Cercle.

Pour les réfugiés dont le domicile est encore effectivement *sous le feu de l'ennemi*, le maximum est fixé de 25 % de l'évaluation sommaire.

Les acomptes doivent rester inférieurs à ces maxima, quelle que soit l'importance des dommages matériels, si les besoins urgents des sinistrés ou la remise en train des exploitations agricoles ou des petits métiers ne le justifient pas.

ARTICLE XIV.

Les Administrateurs Militaires doivent impartir un délai aux sinistrés pour justifier de l'emploi des acomptes.

Ils peuvent fractionner l'ordonnancement des sommes allouées et n'ordonnancer un nouvel acompte qu'après justification d'emploi du précédent.

ARTICLE XV.

Il est tenu, dans chaque cercle, un registre faisant connaître, pour chaque sinistré, l'évaluation des dommages, l'ordonnancement et le paiement des acomptes et secours remboursables ainsi que les justifications d'emploi.

Seront également portés sur ce registre, les secours de première urgence prévus par la lettre du Ministre de la Guerre en date du 27 Mars 1915 quand il aura été stipulé qu'ils étaient accordés à titre remboursable.

ARTICLE XVI.

Il n'est rien innové en ce qui concerne la distribution des secours de toutes autres catégories.

ARTICLE XVII.

Le Chef de la Mission Militaire Administrative et les Administrateurs Militaires de Cercle sont chargés de l'exécution du présent arrêté.

signé : PAINLEVE.

Mission Militaire Administrative en Alsace

MM. l'Administrateur Militaire de Dannemarie
l'Administrateur Militaire de la Vallée de la Doller
l'Administrateur Militaire de la Vallée de la Thur.

MASEVAUX, le 22 Octobre 1917.

signé : Henry POULET.

